



SEMINARIO DEL GRUPPO DI PISA  
IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA:  
SNODI PROBLEMATICI E PROSPETTIVE DI RIFORMA  
23 OTTOBRE 2020

IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRETTIVI  
RIFLESSIONI COMPARATE A PARTIRE DALL'*AFFAIRE* CSM\*

SIMONE BENVENUTI\*\*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Le dimensioni della crescente importanza della figura del dirigente dell'ufficio giudiziario. – 1.1. La progressiva articolazione delle funzioni del dirigente giudiziario. – 1.2. Il tema del potere del dirigente giudiziario. – 1.3. *Segue*: precisazioni riguardo all'ufficio requirente. – 2. Il conferimento degli incarichi direttivi. – 2.1. La discrezionalità nel conferimento. – 2.2. Dalla discrezionalità alla leggibilità. – 3. Brevi considerazioni conclusive.

***Premessa***

Il tema degli incarichi direttivi si presta a essere analizzato da più prospettive e richiede perciò di essere circoscritto. È utile a tal fine una breve premessa che meglio collochi l'ambito di intervento di queste pagine.

In conseguenza delle note vicende della primavera 2019, chiuse almeno provvisoriamente dalla sentenza di rimozione del procuratore Palamara, è venuto in particolare evidenza nel dibattito pubblico il tema della riforma del CSM<sup>1</sup>. Di fronte alla

---

\* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\*\* Ricercatore di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi "Roma Tre".

<sup>1</sup> La vicenda, nota come *affaire* CSM o caos procure, ha origine da un'indagine della Procura della Repubblica di Perugia su presunti risalenti rapporti illeciti tra un imprenditore e l'ex presidente dell'Associazione nazionale magistrati ed ex consigliere del CSM. Nel corso dell'indagine, era inizialmente emerso che un sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma e un consigliere togato avevano rivelato all'ex presidente dell'ANM notizie sulle indagini a suo carico. Inoltre, a partire da attività di captazione dell'ex presidente dell'ANM, erano emersi incontri informali tra lo

crisi in cui si è ritrovata la magistratura italiana, si assume da più parti un'esigenza di riforma, attraverso l'individuazione della radice degli attuali problemi nell'organo costituzionale di garanzia o in alcuni suoi elementi. In effetti il tema della riforma del CSM, che ha già una lunga storia, si è subito imposto dando la stura a proposte le più varie in merito alla legittimazione elettorale dell'organo, alle procedure di selezione dei suoi membri, alla sua struttura, etc., che trovano anche accoglimento nel disegno di legge AC2681 presentato alla Camera lo scorso 28 settembre<sup>2</sup>.

Gli attuali problemi possono tuttavia essere tematizzati attraverso visuali differenti, talune pur riguardanti ambiti di azione del CSM ma che oltre il CSM vanno e prescindono da una messa in discussione dei caratteri dell'organo. Tali visuali evidenziano sia la complessità del tema giustizia – non riducibile alla disciplina dell'organo costituzionale di garanzia – sia le dimensioni “macro” e “micro” dello stesso: sotto il primo profilo, Nello Rossi e altri hanno ad esempio parlato di emergenza etica, mostrando l'esistenza di un problema magistratura di rilievo anche culturale; sotto il secondo più limitato profilo, rileva appunto, tra gli altri, il tema degli incarichi direttivi. Si tratta inoltre di visuali che “sdrammatizzano” e disinnescano un dibattito che rischia di condurre a riforme dell'organo di garanzia non opportunamente meditate.

Il collegamento tra il tema generale (CSM) e il tema specifico (gli incarichi direttivi) risiede evidentemente nel fatto che la vicenda nota come *affaire* CSM o caos procure ha avuto scaturigine rispetto: a) a un potere del CSM, quello di nomina; b) a un destinatario di tale potere, un procuratore capo, dunque appunto un ruolo direttivo. Lo rilevava Daniela Cavallini in un articolo del dicembre scorso sulla Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile: «Dopo lo scandalo che ha coinvolto diversi magistrati (tra cui alcuni membri del Csm) in merito alla nomina dei vertici di alcune importanti

---

stesso, quattro consiglieri del CSM (tra cui il presidente della quinta commissione del Csm competente per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi) e due parlamentari, nel corso dei quali si era discusso delle nomine dei dirigenti delle procure di Perugia e di Roma. Le prime conseguenze della vicenda sono state di ordine politico: all'interno del CSM anzitutto, dove quattro consiglieri si erano autosospesi e poi dimessi. Inoltre, nel *plenum* straordinario del 4 giugno era stata ufficializzata da parte di tutti i consiglieri la firma di un documento che prendeva nette le distanze da fatti che, pur qualificati «penalmente irrilevanti», si riteneva imponessero «un serio, profondo, radicale percorso di revisione critica e autocritica, di riforma e autoriforma dell'autogoverno, dei metodi di selezione delle rappresentanze, dell'etica e della funzione», al fine di «eliminare ogni ombra sull'Istituzione [...] che deve essere e apparire assolutamente indipendente, libera di approfondire e di valutare, nell'ambito delle competenze che la legge [le] attribuisce [...], quanto sta emergendo anche riguardo ai comportamenti di magistrati che del Consiglio fanno parte». Il 21 giugno si era riunito, in presenza del Capo dello Stato, il *plenum* straordinario convocato per l'insediamento di nuovi consiglieri subentrati a quelli dimissionari. In tale occasione, ricordando la gravità dei fatti che avrebbero svelato un «quadro sconcertante e inaccettabile», si era mantenuto allo stesso tempo un approccio equilibrato rispetto alle prospettive di riforma dell'ordinamento, pur ritenute necessarie. Le stesse vicende avevano anche portato alle dimissioni del presidente dell'ANM, mentre sul versante politico si era iniziato a discutere della necessità di riformare il sistema di governo della magistratura, in particolare attraverso interventi sul meccanismo di selezione della componente togata.

<sup>2</sup> Disegno di legge “Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura”, presentato il 28 settembre 2020.

procure non ci si può che interrogare sull'efficacia del sistema di conferimento degli incarichi direttivi attualmente in vigore»<sup>3</sup>.

Il tema degli incarichi direttivi, a prima vista non di ampio respiro, tecnico e connesso apparentemente ad aspetti puramente organizzativi, ha peraltro certo rilievo costituzionale – e non meramente politico – chiamando in causa il principio dell'indipendenza e più in generale il modello di magistratura e la funzione di questa nella società. Senza pretese di esaustività, e con molti *caveat* rispetto alle sue brevi e provvisorie conclusioni, queste pagine mirano più modestamente ad abbozzare una prima riflessione sul tema degli incarichi direttivi tenendo presenti le questioni sollevate dalle recenti vicende, al fine di mettere in evidenza alcuni aspetti suscettibili di più meditata articolazione. A tal fine, tali riflessioni, partendo dall'ordinamento italiano, sviluppano inoltre alcune considerazioni di ordine comparato.

L'articolo è diviso in due parti. Nella prima rifletto sulla crescente importanza degli incarichi direttivi e sulla necessità di qualificare tale importanza. Distinguo a tal fine l'espansione e la complicazione delle funzioni dei dirigenti degli uffici giudiziari quale fenomeno generale, dal tema del potere effettivo o influenza che il dirigente esercita all'interno e all'esterno del sistema giudiziario; opero inoltre a questo riguardo alcune precisazioni sulla dirigenza degli uffici requirenti. Nella seconda, mi soffermo sul conferimento degli incarichi direttivi, al fine di sottolineare i limiti di un dibattito che si concentri sulla questione della sua discrezionalità e l'esigenza di problematizzare il tema in termini di leggibilità e comprensibilità di scelte inevitabilmente discrezionali<sup>4</sup>. Chiudo quindi con conclusioni che sono piuttosto spunti di riflessione o indicazioni sulle direzioni di ricerca da seguire.

### ***1. Le dimensioni della crescente importanza della figura del dirigente dell'ufficio giudiziario***

Storicamente, gli ordinamenti giudiziari di derivazione burocratica, francese in particolare, hanno individuato nei dirigenti degli uffici (allora propriamente “capi”) strumenti di trasmissione tra l'ambiente esterno – politico – e l'ambiente interno, e tra il vertice giudiziario – l'élite giudiziaria, di cui i capi degli uffici (o almeno una porzione di essi preposti alle circoscrizioni più importanti) facevano parte – e la magistratura inferiore<sup>5</sup>. Tali ordinamenti riservavano loro una posizione preminente in ragione dell'impostazione gerarchico-piramidale che li caratterizzava.

Dal secondo dopoguerra, il ruolo dei “capi” degli uffici ha subito una progressiva *deminutio*. Il contenimento di tale ruolo è andato di pari passo, da un lato, con

---

<sup>3</sup> D. CAVALLINI, *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 4 (2019), 1453.

<sup>4</sup> Per la qualificazione più esatta del termine discrezionalità, anche rispetto al contesto dottrinale e giurisprudenziale italiano, si veda più avanti il paragrafo 2.

<sup>5</sup> L'ordinamento napoleonico è da questo punto significativo; si veda ad esempio S. BENVENUTI, *Il Consiglio superiore della magistratura francese. Una comparazione con l'esperienza italiana*, Milano 2011, 73-85.

l'attenuazione della verticalità dell'organizzazione giudiziaria<sup>6</sup>; dall'altro, con l'introduzione spesso per via costituzionale, o comunque l'istituzionalizzazione di organi di "autonomia" o di garanzia che includessero una rappresentanza elettiva dei magistrati<sup>7</sup>. Ovviamente, questa *deminutio* si è realizzata con intensità differente a seconda dell'ordinamento che si consideri e, ragionando in termini non statici bensì di processo, essa si presta a precisazioni che non è possibile sviluppare in questa sede<sup>8</sup>. Basti qui rilevare che il caso italiano, sia per i contenuti delle disposizioni costituzionali<sup>9</sup> sia per l'interpretazione che di tali disposizioni è stata data dal legislatore<sup>10</sup> e dal giudice costituzionale<sup>11</sup> ma anche nella prassi dei rapporti interni alla magistratura – una sorta di costituzione materiale giudiziaria –, appare particolarmente significativo da questo punto di vista. Le poche analisi comparate sul tema<sup>12</sup>, limitate peraltro ai dirigenti degli uffici giudicanti per evidenti motivi, indicano per l'Italia il debole (rispetto ad altri ordinamenti) potere dei presidenti di giurisdizione, assimilabili al modello del *primus inter pares* in opposizione al modello del "capo". Partendo da queste considerazioni, mi sembra opportuno portare l'attenzione su tre aspetti.

### **1.1. La progressiva articolazione delle funzioni del dirigente giudiziario**

Il primo aspetto riguarda la riemersione negli ultimi lustri della importanza – che potremmo definire strategica – della figura del dirigente rispetto alle funzioni che gli

---

<sup>6</sup> Per l'Italia, si pensi a titolo di esempio a tre passaggi fondamentali: la l. 392 del 1951 (c.d. legge "Piccioni"), Corte cost. 143 del 18 luglio 1973 e il d. legisl. 51 del 19 febbraio 1998 (quest'ultimo con particolare riferimento alla modifica degli articoli 42bis, 47 e 47quater dell'ordinamento giudiziario).

<sup>7</sup> Ovviamente il modello è qui il CSM italiano, senza però dimenticare il Consiglio francese della IV Repubblica, su cui L. MONTANARI, *Il governo della magistratura in Francia*, Padova 1998, 19 ss. e S. BENVENUTI, *Il Consiglio superiore*, cit., 136-145, 187-196 e 231-256. Questi hanno successivamente costituito fonte di ispirazione nella seconda ondata di democratizzazione ma anche in democrazie consolidate (è il caso dell'ordinamento belga). In tempi più recenti, il modello dell'organo collegiale di garanzia si è imposto nell'area europea centro-orientale con la terza ondata di democratizzazione, in presenza però di un'adesione più incerta al modello di magistratura non piramidale. In alcuni casi – come in Slovacchia – l'istituzione di un organo collegiale di garanzia non ha eliminato il ruolo cardinale dei capi degli uffici, mentre in altri – penso alla Romania – il *legal transplant* sembra essere stato meno problematico. Non è comunque un caso che l'unico ordinamento europeo post-sovietico che non abbia istituito un consiglio superiore – quello della Repubblica Ceca – si caratterizzi per la preminenza dei presidenti di corte nell'amministrazione del sistema. In argomento, si rimanda ai numerosi contributi al numero speciale *Judicial Self-Government in Europe*, in *German Law Journal*, 7 (2018), 1567-2188.

<sup>8</sup> Ciò non esclude ad esempio, come testimoniato da Elena Paciotti, che alcuni dirigenti abbiano continuato a esercitare influenze indebite sull'esercizio della funzione giurisdizionale anche in Italia, dove fino ad almeno gli anni '80 si davano casi di dirigenti di uffici giudicanti (e non solo requiranti) in grado di determinare la sorte di casi sensibili.

<sup>9</sup> Articoli 101(2), 104(3) e soprattutto 107(3).

<sup>10</sup> Sin dalla l. 392 del 24 maggio 1951 che sostituì i gradi con le qualifiche; passando per le leggi 570 25 luglio 1966 (c.d. legge Breganze) sulle nomine a magistrato di Corte di appello e 831 del 20 dicembre 1973 (c.d. legge Breganzone) sulle promozioni in Cassazione e per le leggi per l'elezione dei membri togati del CSM 1198 del 18 settembre 1967 e 695 del 22 dicembre 1975; per arrivare alla l. 357 del 25 maggio 1970 di abolizione dell'esame per aggiunto giudiziario, figura intermedia tra l'uditore e il magistrato di tribunale poi abolita con l. 97 del 2 aprile 1979.

<sup>11</sup> Corte cost. 143 del 18 luglio 1973.

<sup>12</sup> A. BLISA - D. KOSAŘ, *Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance*, in *German Law Journal*, 7 (2018), 2059.

apparati giudiziari giocano nelle società contemporanee. Tale crescente importanza va però qualificata non potendosi dare una rappresentazione univoca e semplificata. Essa presenta infatti elementi di contraddittorietà; inoltre, si connette a molteplici fattori di “testo e contesto” – riguardanti cioè le funzioni e i poteri dei dirigenti ma anche l’ambito ordinamentale entro cui questi operano; infine, funzioni e poteri e il loro concreto esercizio si differenziano dal punto di vista quantitativo e qualitativo a seconda della specifica figura dirigenziale esaminata.

È difficilmente confutabile che l’attività di direzione di un ufficio giudiziario sia divenuta sempre più complessa<sup>13</sup>. Come si può ben immaginare, non è questa una prerogativa dell’ordinamento italiano e la figura del dirigente giudiziario e più in generale la dirigenza degli uffici giudiziari sono infatti oggetto di dibattiti più o meno vivaci anche in altri ordinamenti<sup>14</sup>.

Senza andare troppo lontano, in Francia nel 2006 il Ministro della giustizia aveva richiesto all’allora Primo presidente della Corte di cassazione Guy Canivet di riflettere sulla «architettura generale di un dispositivo volto a preparare specificamente alle loro future responsabilità i magistrati chiamati a esercitare le funzioni di dirigente giudiziario», sulla base della constatazione che l’aumento delle responsabilità amministrative e l’introduzione di nuovi metodi di gestione di bilancio avessero modificato in maniera sensibile i compiti dei dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti<sup>15</sup>. Più recentemente, sempre a Guy Canivet è stato affidato il compito di redigere un rapporto presentato il 2 settembre scorso in tema di valutazione dei presidenti di corte d’appello e dei procuratori generali, sino ad oggi non soggetti a valutazione specifica<sup>16</sup>. Può anche menzionarsi la ristrutturazione globale avviata nel 2001 del sistema giudiziario olandese, oggi assunto a modello di riferimento quanto ai profili della *governance* e della funzionalità. Il tema dei dirigenti degli uffici giudiziari e della complessità delle loro funzioni si è poi imposto a livello sovranazionale, con l’adozione il 10 novembre 2016 del Parere n. 19 sul ruolo dei presidenti di giurisdizione del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE)<sup>17</sup>, dal quale viene fuori una rappresentazione plastica della natura multiforme delle funzioni dei dirigenti.

Riportando l’attenzione sull’ordinamento italiano, all’alba della Repubblica le funzioni dei dirigenti, certo importanti, erano essenzialmente interne, di natura

---

<sup>13</sup> C. CASTELLI, *La nomina dei dirigenti: problema dei magistrati o del servizio?*, in *Questione giustizia online*, 9 giugno 2020.

<sup>14</sup> Se si allarga lo sguardo oltre l’ordinamento italiano, si riscontrano controversie attorno ai “capi” degli uffici giudiziari, e in special modo dei presidenti di corte e tribunale. Non è solo il caso di ordinamenti dell’area europea centro-orientale nel contesto del “democratic backsliding”, dove le vicende di András Baka (Ungheria) e Małgorzata Gersdorf (Polonia) hanno rappresentato la punta dell’iceberg delle dimissioni forzate di numerosi altri presidenti di giurisdizione. Altri ordinamenti sono stati attraversati da controversie che hanno coinvolto presidenti di giurisdizione: sia nella suddetta area centro-orientale (Repubblica Ceca, Slovacchia, Croazia) sia negli ordinamenti consolidati dell’Europa occidentale (Norvegia), A. BLISA – D. KOSAŘ, *Court Presidents*, cit.

<sup>15</sup> *Préparation des magistrats de l’ordre judiciaire à l’exercice des fonctions de chef de juridiction et de parquet (Note de synthèse du Rapport Canivet)*.

<sup>16</sup> M. BABONNEAU, *Management au sein des juridictions : un organe ad hoc pour évaluer les chefs de cours*, in *Dalloz Actualité*, 10 settembre 2019.

<sup>17</sup> Consultative Council of European Judges, *Opinion n. 19 (2016), The Role of Court Presidents*.

prettamente giurisdizionale<sup>18</sup>, di amministrazione della giurisdizione<sup>19</sup>, e attinenti alla valutazione e sorveglianza dei magistrati<sup>20</sup> e alla nomina dei componenti gli uffici giudiziari. Era loro riconosciuto inoltre un ruolo in sede concorsuale nell'ambito della progressione di carriera<sup>21</sup> e di rappresentanza di fronte al potere esecutivo<sup>22</sup>. A distanza di qualche decennio – si pensi ai decreti legislativi n. 51 del 19 febbraio 1998 e n. 240 del 25 luglio 2006 n. 240, le cui norme in parte certificano un'articolazione che era andata maturando nella prassi – il panorama funzionale appare ben più eterogeneo.

L'articolazione delle funzioni dirigenziali riflette una serie di cambiamenti che si possono a ragione definire epocali: l'ampliamento del corpo giudiziario, di dimensioni doppie rispetto a quello di cinquant'anni fa, e conseguentemente delle strutture giudiziarie; l'emergere del paradigma della *judicialization*, che coinvolge non solo il rapporto con la politica ma la stessa funzione della giurisdizione nella società, con conseguenze anche sulla frammentazione delle forme giurisdizionali; in relazione a ciò, l'idea della giustizia come servizio pubblico e non solo come mera *fonction régalienn*e, con ciò che ne deriva in tema di efficienza (*rectius*: efficacia<sup>23</sup>) quale valore che assume tenore costituzionale *ex* articolo 97 della Costituzione, nella misura in cui l'efficacia del servizio è suscettibile di impattare sui diritti degli “utenti” del servizio stesso<sup>24</sup>; etc. In breve, la questione della dirigenza viene oggi a essere cruciale – strategica, come ho detto prima – per il complicarsi della realtà funzionale, personale e materiale che il dirigente si trova a coordinare e organizzare.

C'è chi ha parlato a questo riguardo anche di “polimorfismo delle funzioni dirigenziali”<sup>25</sup>, con l'individuazione di almeno quattro aree: tecnico-giuridica, attinente essenzialmente alle funzioni giudicanti o requirenti, che sono proprie dei dirigenti nella loro qualità di magistrati<sup>26</sup>; guida e controllo dei magistrati, pur qualitativamente riformulata da alcuni in chiave principalmente deontologica<sup>27</sup> e non gerarchica; tecnico-organizzativa, inclusiva non solo dei poteri in materia tabellare, ma più in generale organizzativi fino alla interpretazione del ruolo di organizzazione e coordinamento dell'attività dell'ufficio; prettamente amministrativa, con attinenza cioè alle funzioni di

---

<sup>18</sup> Articolo 53 r.d. 12 del 30 gennaio 1941.

<sup>19</sup> Articoli 92 e 97 r.d. 12/1941.

<sup>20</sup> Articolo 229 r.d. 12/1941 e articoli 14 e 16 r.d. legisl. n. 511 del 31 maggio 1946.

<sup>21</sup> Articolo 182 r.d. 12/1941.

<sup>22</sup> Articolo 86 r.d. 12/1941.

<sup>23</sup> F. CONTINI – F. VIAPIANA, *Quanto costa la giustizia? I tribunali italiani tra efficacia ed efficienza*, in *Questione giustizia online*, 17 febbraio 2020.

<sup>24</sup> Ciò ha portato alla creazione nel 2006 della figura del dirigente amministrativo, ai fini dell'esplicazione delle funzioni ministeriali coperte dall'articolo 110 della Costituzione, M. ORLANDO, *La gestione delle risorse dell'ufficio giudiziario e i rapporti tra Capo dell'ufficio giudiziario e dirigente amministrativo*, in *Questione giustizia online*, 14 gennaio 2020. Peraltro, con la riforma costituzionale che ha introdotto il nuovo comma 1 dell'articolo 97 Cost. si è imposto in misura sempre maggiore il tema dell'efficienza. Questa pure ovviamente assume rilievo, seppure a mio modo di vedere solo di tipo indiretto. L'efficienza riguarda infatti il rapporto tra le risorse utilizzate e gli obiettivi conseguiti, mentre l'efficacia ha a che fare con i risultati conseguiti nel loro rapporto con gli obiettivi programmati.

<sup>25</sup> M. CASSANO, *La selezione e i poteri dei dirigenti*, Intervento al Seminario “Le garanzie istituzionali di indipendenza della magistratura in Italia”, Scuola Superiore della Magistratura, 6 novembre 2019.

<sup>26</sup> Con possibilità di esonero parziale o totale dal servizio per i dirigenti degli uffici di dimensioni più ampie.

<sup>27</sup> Sempre M. CASSANO, *La selezione e i poteri dei dirigenti*, cit.

gestione dell'apparato amministrativo e delle risorse dell'ufficio (incluso il rapporto con le cancellerie, controllo di gestione, etc.). In un'ottica di sintesi, si può dire che le funzioni dirigenziali si siano dilatate in special modo, ma non in maniera esclusiva, con riguardo a quest'ultimo ambito.

Data la rilevanza del fenomeno, si sono tentate da più parti sistematizzazioni delle funzioni svolte dai dirigenti degli uffici (con particolare riguardo agli uffici giudicanti)<sup>28</sup>. Al di là della congruenza e utilità di tali tassonomie<sup>29</sup>, questi sforzi evidenziano in ogni caso la generalità degli sviluppi funzionali degli organi dirigenziali.

Se tale è la tendenza generale, a livello comparato questo vero e proprio *patchwork* funzionale si presta a modulazioni differenti in funzione sia dei caratteri strutturali del sistema giudiziario (la sua complessità) sia del contesto sociale ed economico entro cui il sistema giudiziario opera. Da questo punto di vista, mi pare opportuno evidenziare il fatto che il nostro contesto nazionale presenta un livello di complessità relativamente elevato rispetto ad altre esperienze. Ce lo ha ricordato Daniela Piana, allorché ha affermato che i «nostri magistrati che svolgono funzioni apicali sono abituati a fare fronte a situazioni di complessità molto maggiore rispetto ai colleghi stranieri. Si misurano quotidianamente, soprattutto nei grandi uffici, con gestioni di conflitti interni ed esterni che in molti Paesi europei non sarebbero possibili»<sup>30</sup>.

## **1.2. Il tema del potere del dirigente giudiziario**

Il secondo punto che mi preme evidenziare è che alla riemersione della importanza strategica della figura del dirigente non corrisponde automaticamente e necessariamente una nuova centralità del suo ruolo laddove lo si configuri in termini di potere *tout court*. Vista sotto tale ottica, l'importanza del ruolo del dirigente va infatti

---

<sup>28</sup> Il già ricordato Parere n. 19 del CCJE distingue ad esempio funzioni propriamente giurisdizionali, funzioni attinenti all'organizzazione e alla performance amministrativa dell'ufficio, funzioni di rappresentanza. Ciascuna di queste funzioni richiede competenze e soprattutto capacità le più diverse, non ultime quelle di natura relazionale. Ad esempio, le funzioni attinenti all'organizzazione dell'ufficio non richiedono mere competenze in materia di organizzazione, ma anche capacità relazionali con i magistrati e lo staff amministrativo dell'ufficio stesso; le funzioni di rappresentanza includono i rapporti con molteplici soggetti (l'eventuale organo di garanzia dell'indipendenza, il Ministero della Giustizia, altri organi di amministrazione della giurisdizione e gli altri uffici giudiziari giudicanti e requirenti, l'avvocatura, i media, i cittadini e la società civile). Con un approccio che pare maggiormente concentrato sulle funzioni che più direttamente toccano l'indipendenza del singolo magistrato, c'è chi ha proposto una diversa tassonomia tra funzioni rilevanti per la carriera dei giudici, funzioni di amministrazione del lavoro dell'ufficio e dei suoi membri, funzioni giurisdizionali, funzioni economico-finanziarie, funzioni diplomatiche e funzioni di comunicazione, A. BLISA – D. KOSAŘ, *Court Presidents*, cit., 2042.

<sup>29</sup> Una tassonomia alternativa può differenziare poteri determinanti la funzione giurisdizionale, poteri sullo status dei giudici, poteri meramente organizzativi, e poteri extra-giudiziari. Questi ultimi includono la rappresentanza verso l'esterno – dalle relazioni per l'inaugurazione degli anni giudiziari, alla rappresentanza istituzionale alle funzioni di comunicazione con i medi – e la funzione consultiva rispetto ad altri poteri dello Stato, specialmente nel processo di elaborazione di progetti di legge e normativa in generale (anche attraverso la partecipazione ai organi collegiali cui sia riconosciuto tale funzione).

<sup>30</sup> D. PIANA, *Capi, direttivi o funzioni apicali. Quale modello per quale magistratura?*, in *Questione giustizia*, 2-3 (2013), 110.

opportunamente qualificata con riferimento a tre aspetti: al rapporto funzionale con gli organi centrali, siano essi di garanzia o ministeriali; al tema della *accountability*; alla posizione del dirigente nel sistema generale di amministrazione della giustizia.

Quanto al primo aspetto, la creazione di organi di garanzia ha assorbito – direttamente o per via di supervisione – parte dei poteri in materia di amministrazione della giurisdizione prima esercitati dai dirigenti degli uffici giudiziari. Ancora una volta, tale osservazione è particolarmente valida con riferimento al caso italiano, dove la vocazione espansiva delle competenze consiliari a fini di garanzia dell’esercizio indipendente della funzione giurisdizionale ha portato il CSM a delinearsi come vertice dell’amministrazione della giurisdizione<sup>31</sup>.

In altri ordinamenti europei, i dirigenti giudiziari godono di ben maggiore discrezionalità – e autonomia rispetto all’organo di garanzia laddove previsto – nell’esercizio di tali funzioni. Ciò è particolarmente vero per alcuni ordinamenti dell’Europa centro-orientale, dove i presidenti di giurisdizione sono soggetti istituzionali particolarmente influenti<sup>32</sup>; ma vale in parte anche per alcuni ordinamenti “occidentali”: si pensi alla Francia, dove permangono elementi di gerarchizzazione e ai dirigenti è riconosciuta una posizione di rilievo anche istituzionale ad esempio attraverso la rappresentanza in seno al *Conseil supérieur de la magistrature*<sup>33</sup>. Ovviamente, l’autonomia e la capacità di influenza del dirigente va misurata rispetto ai più vari ambiti di attività, come nel caso delle funzioni che nell’ordinamento italiano al Ministro sono riconosciute dall’articolo 110 della Costituzione. Quel che però preme qui sottolineare è che nell’ordinamento italiano l’esercizio dei poteri riconosciuti ai dirigenti si muove entro i confini definiti da regole spesso molto dettagliate e da risorse limitate. Si è detto, perciò, che il dirigente di un ufficio rappresenta solo un anello periferico<sup>34</sup>.

La nuova rilevanza assunta dai dirigenti degli uffici è poi controbilanciata dall’introduzione di forme istituzionali di *accountability*, termine traducibile qui come conformità alle regole e ai valori che sono normativamente alla base del loro comportamento<sup>35</sup>. Senza volerne trascurare le conseguenze indesiderate, in Italia l’introduzione di meccanismi finalizzati alla *accountability* rappresenta in principio uno degli aspetti di maggior rilievo della riforma ordinamentale del decennio scorso. Tali forme consistono nella temporaneità dell’incarico<sup>36</sup> connessa alla valutazione ai fini di una eventuale riconferma e nell’apparato di criteri di valutazione – introdotto sia per via

---

<sup>31</sup> È il tema, ad esempio, della costruzione di un apparato di regole anzitutto con riguardo all’attuazione del principio del giudice naturale *ex* articolo 25(1) della Costituzione. Sul CSM come vertice organizzativo, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, 1284.

<sup>32</sup> D. KOSAŘ, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge 2016, 390.

<sup>33</sup> È la legge elettorale a riconoscere tale posizione, riservando un certo numero di seggi ai presidenti di corte d’appello e di tribunale.

<sup>34</sup> M. CASSANO, *La selezione e i poteri dei dirigenti*, cit.

<sup>35</sup> F. CONTINI, *Le valutazioni di professionalità: la “carriera” dei magistrati tra indipendenza e merito*, Intervento al Seminario “Le garanzie istituzionali di indipendenza della magistratura in Italia”, 6 novembre 2019. Sul concetto di *accountability* in ambito giudiziario e sulle sue diverse accezioni, D. KOSAŘ, *Perils of Judicial Self-Government*, cit., 25-72, e S. BENVENUTI, *The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance*, in *European Constitutional Law Review*, 2 (2018), 369-393.

<sup>36</sup> Articolo 45 d. legisl. 160 del 5 aprile 2006.



legislativa sia attraverso la normazione del CSM – che sostituiscono quello prima preminente, se non nei fatti pressoché esclusivo, dell’anzianità.

Sulla temporaneità del mandato dirigenziale l’ordinamento italiano si muove lungo una traccia percorsa anche da altre esperienze europee. Certamente, si contano almeno otto ordinamenti europei che non prevedono la temporaneità bensì la nomina fino al pensionamento: tra questi, tre ordinamenti nordici (Danimarca, Svezia e Finlandia), tre centrali (Germania, Austria e Lussemburgo) e due meridionali (Cipro e Grecia). In tutti gli altri ordinamenti la temporaneità è però prevista e in un paio di casi le è riconosciuta addirittura *status* costituzionale<sup>37</sup>. Essa è modulata in maniera differente a seconda della durata, che varia tra i tre e i sette anni, della possibilità di nuova nomina e dell’eventuale lasso di tempo che deve intercorrere tra una nomina e l’altra<sup>38</sup>. Questo tema cruciale ha trovato inoltre accoglimento nel Parere n. 19 del CCJE, dove si evidenzia la necessità di bilanciare la costruzione dell’*expertise* e l’apertura a soluzioni innovative<sup>39</sup>.

Bisogna per altro verso ricordare che, seppur anello periferico, il dirigente è proprio in quanto tale oramai elemento di giunzione nel sistema più generale dell’amministrazione della giustizia. Il dirigente non ha insomma come unico interlocutore il CSM, dove quest’ultimo è in posizione per così dire “sovraordinata” (o più esattamente di *supremitas*)<sup>40</sup>, o il Ministero, o come avveniva tradizionalmente il proprio capo gerarchico, bensì una pluralità di soggetti: interni all’ufficio (magistrati e impiegati amministrativi) ed esterni (avvocatura, altri uffici all’interno della circoscrizione giudiziaria, cittadini, etc.)<sup>41</sup>. In quanto tale, secondo una tendenza definita anche nel Parere n. 19 del CCJE, assume un rilievo centrale tra le capacità del dirigente quella di coordinamento, mentre perdono rilievo quelle, alternativamente, di “esecutore” del volere di un superiore gerarchico o di “capo” dei magistrati assegnati all’ufficio. Ne

---

<sup>37</sup> Oltre alla riserva di legge di cui all’articolo 151 della Costituzione belga, la Costituzione della Bulgaria (articolo 129) impone al mandato un limite di cinque anni, con possibilità di un secondo mandato per i dirigenti degli uffici giudiziari, a esclusione dei presidenti di Corte suprema il cui limite è fissato a sette anni senza alcuna possibilità di rinnovo.

<sup>38</sup> Troviamo dunque incarichi triennali (Romania, con rinnovo una volta ma sulla base di un nuovo concorso); quadriennali (Croazia, con rinnovo una sola volta e intervallo di quattro anni prima di una nuova nomina; Polonia, per i presidenti tribunali distretto, con rinnovo una volta e quattro anni di intervallo); quinquennali (Spagna, con rinnovo indefinito; Estonia, con rinnovo indefinito a seguito dell’abrogazione della norma che lo limitava a un solo rinnovo; Lettonia e Lituania, entrambi con possibilità di un rinnovo; esennale (Olanda, con rinnovo per altri tre anni; Ungheria, con rinnovo una sola volta, e le ulteriori dietro approvazione del Consiglio; Polonia, per i presidenti delle corti superiori, senza rinnovo immediato e sei anni di intervallo; Slovenia, con rinnovo indefinito sulla base di un nuovo concorso); settennali (Repubblica Ceca, senza rinnovo; Francia, senza rinnovo nello stesso ufficio ma con possibilità di passare in un altro tribunale come presidente; Irlanda, senza rinnovo).

<sup>39</sup> Quanto alle procedure di riconferma, laddove previste, mi pare interessante menzionare il caso danese, dove il dirigente dell’ufficio giudiziario invia a tal fine una lettera di motivazione al Consiglio della magistratura, che decide sulla base del parere dei membri del consiglio di amministrazione dell’ufficio e dei riscontri ricevuti dagli altri membri della corte e a seguito di un colloquio tra il dirigente che richiede il rinnovo della carica e il presidente del Consiglio superiore

<sup>40</sup> G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino 1997, 87, «nel limitato senso che [è l’ultimo] a pronunciarsi sulle questioni attinenti [...] all’amministrazione della giurisdizione, ma non possied[e] alcuno di quei poteri o facoltà che normalmente ineriscono ai vertici di una struttura».

<sup>41</sup> Si veda l’articolo 14 del codice etico su “I doveri dei dirigenti”.

deriva che la “forza” del dirigente non dipenda più dalle sole norme che assegnano poteri e impongono obblighi, ma anche dalle qualità della persona che ricopre l’ufficio.

### 1.3. Segue: *precisazioni riguardo all’ufficio requirente*

Il terzo punto su cui voglio portare l’attenzione – quale precisazione rispetto alle osservazioni già svolte – è relativo alla direzione agli uffici requirenti: precisazione che vale particolarmente per l’ordinamento italiano, dove oltre all’incorporazione della figura requirente nel corpo dei magistrati (come avviene anche in Francia), si riscontra la tendenziale equiparazione di *status* al magistrato giudicante (diversamente invece da quanto avviene in Francia). Tale precisazione è particolarmente importante con riferimento all’affaire CSM.

Quanto dunque alla dirigenza degli uffici requirenti, è noto il processo di riverticalizzazione di tali uffici innescato con la riforma dell’ordinamento giudiziario (a partire dalla eliminazione del sistema tabellare per gli uffici della procura con l’abrogazione dell’articolo 7-ter del r.d. n. 12 del 1941), pur smussato in sede interpretativa dal CSM<sup>42</sup> e risoltosi in una sorta di gerarchia definita “temperata”<sup>43</sup>. Senza indugiare qui sulla natura e l’intensità della gerarchizzazione dell’ufficio requirente, è utile sottolineare quanto acutamente messo in rilievo dall’Avvocato generale Pietro Gaeta riguardo al nesso tra la conformazione (più o meno) gerarchica dell’ufficio – in opposizione al modello di un potere requirente assolutamente diffuso e personalizzato – e l’implicito riconoscimento della discrezionalità delle funzioni requirenti – in opposizione a una interpretazione rigida del principio di cui all’articolo 112 della Costituzione<sup>44</sup>. Del resto, anche prescindendo dall’esercizio dell’azione penale, la funzione requirente è delineata in maniera strutturalmente e proceduralmente differente rispetto a quella giudicante, e i suoi ambiti di discrezionalità sono delineati dalla legge in maniera certamente meno stringente rispetto alla funzione giudicante<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Da ultimo, la Circolare sull’organizzazione degli Uffici di Procura” approvata, dopo due anni di lavoro, dall’organo di autogoverno il 16 novembre 2017; essa fa ritenere sufficientemente stabilizzata l’interazione tra modello normativo del 2006 e prassi.

<sup>43</sup> P. GAETA, *L’organizzazione degli uffici di procura*, in *Questione giustizia online*, 18 dicembre 2019. La reintroduzione con il d. legisl. 106 del 20 febbraio 2006, così come modificato dalla l. 269 del 24 ottobre 2006, di forme di gerarchizzazione interna agli uffici delle procure e, in parte, tra singoli uffici e Procure generali presso le corti d’appello da un lato rispondeva all’esigenza di dare maggiore coerenza alle iniziative requirenti, eliminando elementi di schizofrenia in nome, tra l’altro, del principio costituzionale del buon andamento dell’ufficio; dall’altro mirava alla responsabilizzazione del dirigente «rispetto ai risultati e alle modalità di esercizio dell’azione penale». B. DEIDDA – M. GUGLIELMI, *Doveri e responsabilità del pubblico ministero “organo di giustizia, promotore di diritti”*, in *Questione giustizia*, 4 (2014); S. LEONE, *L’ufficio del pubblico ministero tra gerarchia e impersonalità: simul stabunt simul cadent?*, in *Quaderni costituzionali*, 3 (2006), 554-557; F. DAL CANTO, *Le trasformazioni della legge sull’ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in *Quaderni costituzionali*, 3 (2017), 682. Sul punto, si veda anche G. DI FEDERICO, *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, Padova 2012, 341 s.

<sup>44</sup> P. GAETA, *L’organizzazione interna degli uffici della procura*, Intervento al Seminario di studi “L’indipendenza della magistratura oggi”, 8 novembre 2019.

<sup>45</sup> O. DOMINIONI, *L’organizzazione interna degli uffici della procura*, Intervento al Seminario di studi “L’indipendenza della magistratura oggi”, 8 novembre 2019; M. FABRI, *Discrezionalità e modalità di*

Da questo punto di vista, l'attribuzione di maggiori poteri di coordinamento<sup>46</sup> in capo al dirigente dell'ufficio requirente – a prescindere da una sua valutazione positiva in ragione della più chiara imputabilità dei singoli atti<sup>47</sup> –, ha avuto l'effetto di spostare proprio sul dirigente la tensione tra la natura discrezionale della funzione requirente e l'assenza di meccanismi efficaci di responsabilizzazione<sup>48</sup>. Ciò ha finito per rendere ancor più sensibile politicamente la figura del dirigente. Non è un caso che l'*affaire* CSM sia declinabile come *affaire* procure, né che il ddl Bonafede si confronti con questo profilo<sup>49</sup>.

## **2. Il conferimento degli incarichi direttivi**

Il problema delle modalità di conferimento degli incarichi direttivi si connette inevitabilmente alla sopra evidenziata rilevanza – strategica e in termini di potere effettivo – dei dirigenti e delle loro funzioni. Tra i temi sollevati nel dibattito italiano più recente, quello della discrezionalità dell'autorità di nomina è venuto in particolare evidenza.

Ovviamente, è pacifico che gli atti del CSM, in quanto atti di natura amministrativa, sono caratterizzati da discrezionalità che è sindacabile in sede di giustizia amministrativa, e in tale sede essa è concretamente sindacata entro confini determinati ma sufficientemente precisi<sup>50</sup>. In base alla giurisprudenza amministrativa, non si attaglia però ad essi la qualifica di atti politici né quella di atti di alta amministrazione in mancanza dell'«elemento fiduciario connesso alle finalità di governo e di attuazione d'indirizzo politico»<sup>51</sup>. Peraltro, permangono alcune incertezze rilevabili sia nella giurisprudenza amministrativa sia nel rapporto tra questa e quella della Corte di cassazione<sup>52</sup>. Senza tralasciare questo piano di analisi, si vuole qui

---

*azione del pubblico ministero nel procedimento penale*, in *Polis*, 2 (1997), 171-192. Sul punto, anche C. GUARNIERI, *Pubblico ministero e sistema politico*, Padova 1984, 32 e 37, F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino 2018, 199-201 e N. ZANÒN – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna 2011, 176.

<sup>46</sup> Si noti come anche l'articolo 13 del codice etico ponga l'accento sulla nozione di coordinamento («Il pubblico ministero [...] Partecipa attivamente alle iniziative di coordinamento e ne cura opportunamente la promozione»).

<sup>47</sup> Il problema – come assai bene è stato detto – «non è tanto in sé il fatto di privilegiare l'uno piuttosto che l'altro procedimento, quanto [la] mancanza di programmazione, di obiettività, di trasparenza e di uniformità nell'esercizio, che rischia costantemente di diventare arbitrio», V. PACILEO, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, Torino 2011, 207.

<sup>48</sup> C. GUARNIERI, *Pubblico ministero e sistema politico*, cit., 32 e 37.

<sup>49</sup> Articolo 2, comma 2.

<sup>50</sup> Su tutti questi aspetti, rimando alla relazione di P.I. D'ANDREA, *L'impugnabilità degli atti di conferimento degli incarichi direttivi del CSM*, Intervento al Seminario annuale Associazione “Gruppo di Pisa” - Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma, 23 ottobre 2020, testo reperibile sul sito del Gruppo di Pisa.

<sup>51</sup> P.I. D'ANDREA, *ivi*, 2 s. In realtà, come nota lo stesso D'Andrea, la non riconducibilità di alcuni atti del CSM alla categoria degli atti di alta amministrazione è sfumata nella stessa giurisprudenza amministrativa, che pare ammetterla in alcuni casi.

<sup>52</sup> Secondo la giurisprudenza amministrativa, il sindacato riguarda, oltre alla violazione di legge, l'accertamento dei fatti richiamati dalla deliberazione e allegati dalle parti (dimodoché si esclude un esercizio arbitrario del potere laddove travisi il dato fattuale), l'eccesso di potere per irragionevolezza o

anzitutto declinare la questione sul piano più generale della estensione e degli ambiti di discrezionalità consentiti dal legislatore.

### 2.1. *La discrezionalità nel conferimento*

Il tema della discrezionalità nella nomina agli incarichi direttivi ha infatti preso particolare vigore a seguito della riforma dell'ordinamento giudiziario, che sotto questo profilo ha senza dubbio rappresentato un importante punto di svolta. Tale riforma ha trasformato infatti il sistema di conferimento basato prevalentemente sull'anzianità di servizio, tendenzialmente automatico (ma che nella realtà non escludeva precise scelte), a un sistema di valutazione sostanziale che sarebbe corretto considerare non tanto fondato sul merito (acquisito) quanto piuttosto sulla idoneità e attitudine allo svolgimento di specifiche funzioni dirigenziali<sup>53</sup>. La valutazione avviene infatti per mezzo di un apparato articolato di indicatori di merito e indicatori attitudinali generali e specifici.

Nel far ciò, la nuova disciplina ordinamentale ha cercato di contenere la discrezionalità dell'organo deputato al conferimento degli incarichi, e dunque alla valutazione di sintesi di tali indicatori, attraverso un approccio che è stato definito «quasi da disciplina secondaria» per il suo carattere molto dettagliato – e che tale appare in misura ancor più evidente «se si pone mente alle norme di legge previgenti, che delineavano principi molto generali, rimettendo all'organo di amministrazione il loro sviluppo concreto»<sup>54</sup>. Allo stesso tempo, la normativa si è trovata costretta a rinviare all'organo di garanzia la definizione più precisa – d'intesa con il Ministro della giustizia<sup>55</sup> – degli stessi indicatori. La materia è stata così integrata negli anni a venire da un'intensa attività di normazione secondaria che ha avuto come punto di arrivo il Testo Unico sulla dirigenza nella sua più recente versione del 2015.

Da questo *corpus* normativo secondario e dalla complessità degli indicatori, e contro le intenzioni del legislatore, è derivata – si dice – una forte carica discrezionale dell'esercizio del potere di nomina<sup>56</sup>. Va detto che tale discrezionalità è rivendicata dallo stesso organo a livello di affermazione di principio e di prassi<sup>57</sup> ed è stata

---

carenza di motivazione o istruttoria, l'incompetenza. Con riguardo all'eccesso di potere, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno però contestato che il sindacato della giustizia amministrativa possa arrivare a una diretta valutazione del merito della deliberazione che ne apprezzi la ragionevolezza. Secondo la Corte, la «discrezionalità del CSM» è «particolarmente ampia» perché «espressione di alta amministrazione di rilievo costituzionale». Inoltre, la stessa giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la natura di atto di alta amministrazione alla nomina del Primo presidente della Corte di cassazione, *ibidem*.

<sup>53</sup> Nel nuovo quadro, l'anzianità ha carattere residuale come criterio di valutazione acquisendo il carattere principale di criterio di legittimazione.

<sup>54</sup> B. GIANGIACOMO, *Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce delle circolari del Csm e le conferme quadriennali*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1 (2012), 160.

<sup>55</sup> Articolo 2, comma 2, che modifica l'articolo 11, comma 3, punto d) del decreto legislativo 160/2006.

<sup>56</sup> D. CAVALLINI, *La selezione e valutazione*, cit., 1453, e bibliografia riportata in nota 16.

<sup>57</sup> Si pensi anche alla ritrosia del CSM a implementare sistemi di valutazione sperimentali che quantificassero alcuni aspetti della valutazione dei candidati o a consentire forme di valutazione da parte

riconosciuta dal suo Presidente in occasione della cerimonia d'insediamento del Consiglio 2014-2018: egli ha parlato di «*amplissima* [corsivo mio] discrezionalità di cui il Consiglio gode nel valutare i requisiti attitudinali e di merito dei magistrati al fine del conferimento di posti direttivi e semi direttivi»<sup>58</sup>. In questo contesto, vanno innestati gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa, che come si è detto riconosce la discrezionalità dell'organo, confinandola allo stesso tempo entro limiti al di fuori dei quali sicuramente rimane la discrezionalità politica, intesa come espressione di un atto di nomina di natura fiduciaria.

Dunque, da un lato, la discrezionalità del Consiglio è, descrittivamente parlando, un dato di fatto comunemente riconosciuto; dall'altro, è normativamente collegata alla natura prettamente costituzionale dell'organo sulla base di considerazioni che non è necessario qui ricordare. Essa non sfocia però in forme di discrezionalità politica (tantomeno in arbitrarietà).

Entro tali quadro, la questione che si pone è quella, come detto, del grado maggiore o minore di discrezionalità. Vale la pena sottolinearlo, perché tale questione non appare definitivamente risolta e si sono riaffacciate – ancor più a seguito dell'*affaire* CSM – proposte provenienti anche da settori della magistratura che riportano l'accento sul criterio dell'anzianità, proprio al fine di contenere per quanto possibile gli spazi decisionali dell'organo di garanzia dell'indipendenza della magistratura<sup>59</sup>. Da questo punto di vista, mi trovo concorde con chi esclude un ritorno alla situazione previgente<sup>60</sup> o comunque alla rivalutazione del criterio dell'anzianità<sup>61</sup>. Vale a tal proposito richiamare l'attenzione sulle considerazioni particolarmente incisive di un attento studioso rispetto alla relazione sussistente tra criterio dell'anzianità e principio gerarchico, che in definitiva portano a riflettere sul carattere ideologico, e non realmente obbiettivo, del criterio dell'anzianità<sup>62</sup>.

Se si allarga lo sguardo ad altri ordinamenti europei (in cinque dei quali, peraltro, una regolazione pur minima della nomina dei dirigenti degli uffici giudicanti o requiranti trova accoglimento addirittura in Costituzione)<sup>63</sup>, una distinzione generale va

---

dei consigli giudiziari basate sulla sottoposizione di un questionario ai membri della giurisdizione, D. CAPPUCCIO, *La conferma del dirigente: dall'analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva*, in *Questione giustizia*, 4 (2017), 77 s.

<sup>58</sup> Relazione introduttiva al Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria, pp. 1 e 2.

<sup>59</sup> Mi riferisco in particolare alle proposte elaborate dal direttivo di Autonomia e indipendenza. La corrente fuoriuscita da Magistratura Indipendente ha proposto «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». Con approccio più moderato, anche altre correnti propongono una rivalutazione del criterio dell'anzianità, R. SANLORENZO, *Le nomine dei dirigenti: banco di prova per la difesa dell'autogoverno*, in *Questione giustizia*, 4 (2017), 68.

<sup>60</sup> F. GIANFROTTA, *Direttivi e semidirettivi: indietro non si torna*, in *Questione giustizia*, 2-3 (2013), 33-43.

<sup>61</sup> Assume rilievo il fatto che il 68% (291) dei direttivi nel quadriennio 2014-2018 sia stato assegnato all'unanimità. Circa il 30%, per un totale di 137, ha invece dato luogo a divergenze – ovviamente fisiologiche – che solo in alcuni sono state oggetto di particolare dibattito (senza che si arrivasse comunque a conflitti gravi). Si veda sul punto D. CAPPUCCIO, *La conferma del dirigente*, cit.

<sup>62</sup> Q. CAMERLENGO, *Soltanto per diversità di funzioni? I magistrati ordinari tra carriera e prestigio*, in *Quaderni costituzionali*, 2 (2014), 301-310.

<sup>63</sup> È il caso delle Costituzioni del Belgio (articolo 151), della Francia (articolo 65), della Grecia (articolo 90), della Lituania (articoli 84 e 112) e del Lussemburgo (articolo 90).

operata tra i modelli ministeriali e i modelli c.d. dell'autogoverno, dove cioè è presente un organo collegiale di garanzia competente nella nomina dei giudici. Al primo modello appartengono ad esempio gli ordinamenti di area tedesca (Germania e Austria) o sottoposti alla sua influenza (Repubblica Ceca). Questi imputano la selezione dei giudici, e dunque dei dirigenti, a un organo politico. Il conferimento avviene sulla base di criteri attitudinali definiti *ex lege*<sup>64</sup>, ma fa eccezione la Repubblica Ceca, dove la discrezionalità dell'autorità di nomina<sup>65</sup> è particolarmente estesa esplicandosi in forme di discrezionalità "politica" in cui la scelta è fondata sull'*intuitus personae*, meno sulla valutazione imparziale delle sole qualità tecnico-professionali<sup>66</sup>. Ampia discrezionalità ritroviamo anche negli ordinamenti di matrice nordica<sup>67</sup> o meridionale<sup>68</sup> che imputino la

---

<sup>64</sup> In Germania in particolare, il quadro giuridico della nomina agli incarichi direttivi è costituito a livello generale dall'articolo 33(2) del *Grundgesetz* per il quale «Ogni cittadino tedesco ha, secondo le proprie attitudini, qualificazioni e specializzazione professionali, parità di accesso agli uffici pubblici». In maniera più specifica, per la nomina a presidente di giurisdizione sono richieste pregresse esperienze nell'amministrazione della giurisdizione (ad esempio come vicepresidenti o presidenti di sezione o quali magistrati distaccati presso il Ministro della giustizia) e costituiscono elementi di valutazione le capacità effettive di gestione e di leadership (capacità di adattamento e di accettare rilievi critici, flessibilità e apertura a innovazioni giuridiche e istituzionali, capacità di delegare i compiti e di lavorare in gruppo, di cooperare e risolvere conflitti, etc.). In genere, i presidenti di giurisdizione in Germania non sono scelti all'interno dell'ufficio che sono chiamati a dirigere; ciò avviene al fine di neutralizzare eventuali conflitti interni all'ufficio.

<sup>65</sup> Il Presidente della Repubblica per i presidenti di corte d'appello e il Ministro della giustizia per i presidenti di tribunale.

<sup>66</sup> La nomina del dirigente segue infatti una procedura concorsuale, ma è prevista la possibilità per l'autorità di nomina (il Ministro) di discostarsi dagli esiti della stessa.

<sup>67</sup> In Danimarca, è formalmente il Ministro della giustizia a nominare i presidenti di giurisdizione (al pari degli altri giudici) sulla base della proposta motivata fatta dal Consiglio per le nomine giudiziarie. Particolare accento è posto sulle qualità di leadership spesso valutato attraverso una prova condotta da una società di consulenza privata, mentre non sono richieste preve esperienze in ambito organizzativo o gestionale e il criterio dell'anzianità non trova formale accoglimento.

In Olanda, dove pure è formalmente il Ministro della giustizia a nominare i presidenti di giurisdizione su proposta del Consiglio della magistratura a seguito di una procedura selettiva pubblica, è teoricamente possibile (e talvolta accade) che siano nominati presidenti di giurisdizione ex giudici che siano passati ad altre funzioni extragiudiziarie. È comunque richiesta una esperienza importante come giudice e in materia gestionale.

In Svezia, i presidenti di giurisdizione sono nominati dal Ministro della giustizia a seguito di un concorso pubblico basato su criteri di merito e competenza gestito da un'autorità indipendente a maggioranza togata (consiglio per le proposte di nomina). Pur non essendo previsti dal punto di vista formale requisiti specifici quali l'esperienza in ambito gestionale, l'aver ricoperto incarichi direttivi o semi-direttivi, l'anzianità di servizio, etc., in Svezia si tende di fatto a dare particolare enfasi alle capacità gestionali. Il Consiglio propone con debita motivazione al Ministro una rosa di candidati più adatti alla posizione e il Ministro decide, potendo anche orientarsi su un candidato non presente nella rosa proposta dal Consiglio. In tal caso deve però comunque sottomettere nuovamente la questione al Consiglio, che deve dare il proprio assenso.

Le informazioni sono ricavate dalla documentazione di supporto per la preparazione del Parere n. 19 del CCJE - *Questionnaire for the preparation of CCJE Opinion No. 19 (2016)*, accessibile all'indirizzo <https://www.coe.int/en/web/ccje/avis-n-19-sur-le-role-des-presidents-de-tribunaux> (ultimo accesso 15 novembre 2020).

<sup>68</sup> In Francia, dove la nomina è frutto di codecisione *Conseil supérieur de la magistrature*-Ministro, il primo tiene conto di un insieme di capacità attitudinali (giuridiche, gestionali, caratteriali, etc.) il cui sviluppo trova particolare supporto nelle attività dell'*Ecole nationale de la magistrature*. Al contrario, la valutazione del Ministro è largamente discrezionale, pur tendendo egli a uniformarsi alle proposte presentate del Consiglio.

In Spagna, il *Consejo General del Poder Judicial* nomina i presidenti di giurisdizione a partire da una rosa di tre candidati definita da una sua commissione interna, conformemente a criteri di merito e

selezione a organi collegiali (pur laddove, come nei primi, l'autorità di nomina sia formalmente politica), dove ormai il criterio dell'anzianità e la conseguente automaticità sono ampiamente recessivi.

Una precisazione può essere fatta con riguardo proprio agli ordinamenti nordici dove in effetti la *seniority* è su un piano generale elemento conformante il sistema giudiziario. Tuttavia, proprio per la specificità di tali ordinamenti – non ultimo l'accesso in magistratura dopo lungo tirocinio e la particolare rilevanza della formazione pratica, «la *seniority* corrisponde [...] a una reale acquisizione di competenze. Pertanto più che di *seniority tout court* si dovrebbe parlare di esperienza in servizio»<sup>69</sup>. In altre parole, il concetto di anzianità assume dunque una connotazione differente rispetto agli ordinamenti dell'Europa meridionale, nei quali essa è anche all'origine di disfunzioni connesse alla minore coesione attorno a valori e principi (anche organizzativi) omogenei. Per dirla ancora con Daniela Piana, in tali ordinamenti «chi occupa la posizione del direttivo [...] è obbligato a svolgere funzioni che non possono ridursi alla “direzione”. Si dirige se la parte della piramide subordinata è coesa e allineata. Ma quando la coesione e l'allineamento non si danno, invece di dirigere si svolgono funzioni più articolate, che vanno dalla comprensione, mappatura, valutazione e adeguata allocazione delle risorse umane, alla tessitura di rapporti di collaborazione orientata al servizio per il cittadino con le istituzioni circostanti, al *fund raising*, alla gestione dei rapporti con i media, alla gestione – occorre dirlo – di conflitti interni alla organizzazione. Questi ultimi infatti sono ancora più possibili (non diciamo oggettivamente probabili) in quegli assetti organizzativi che non regolano ex ante il conflitto attraverso una socializzazione conforme a *standard* unici dettati da figure apicali legittime in quanto senior (modello nordico, di cui abbiamo detto)»<sup>70</sup>. Si tratta, in altre parole, di una complessità che il criterio dell'anzianità non è in grado di gestire.

Da ultimo, rilevo che il Parere n. 19 del CCJE, nel suggerire la fissazione di criteri per la selezione dei dirigenti, include, oltre al merito, alle capacità organizzative, alle competenze quali emergono anche dalle qualifiche pregresse, una nozione di larga interpretazione come la *integrity*<sup>71</sup>, senza menzionare l'anzianità<sup>72</sup>. In breve, l'esistenza di forme di discrezionalità ampie mi pare incontrovertibile anche alla luce di un primissimo esame comparato.

---

attitudinali predefiniti – in maniera invero piuttosto generica – dallo stesso *Consejo* (si vedano in particolare gli articoli 10 et 11 del Regolamento interno). Il criterio dell'anzianità costituisce criterio di legittimazione alle diverse funzioni.

<sup>69</sup> D. PIANA, *Capi, direttivi o funzioni apicali*, cit., 102, che così prosegue: «Il prestigio che caratterizza le posizioni apicali delle magistrature di tipo burocratico nordico è elevato. Ciò accade anche in ragione della esiguità del numero dei magistrati che raggiungono tali posizioni».

<sup>70</sup> D. PIANA, *Capi, direttivi o funzioni apicali*, cit., 109 che chiude chiedendosi: «In una magistratura che si è andata configurando come plurale e complessa quale configurazione deve avere la professionalità di chi si trova a occupare posizioni apicali?».

<sup>71</sup> Punto 39.

<sup>72</sup> Il carattere recessivo dell'anzianità trova conferma anche in altri documenti del Consiglio d'Europa e del CCJE relativi alla carriera dei giudici, come giustamente rileva Q. CAMERLENGO, *Soltanto per diversità di funzioni?*, cit., 311.

## 2.2. Dalla discrezionalità alla leggibilità

Se la discrezionalità dell'organo di nomina è ineliminabile, se tale discrezionalità tende a estendersi sempre più soprattutto laddove sia particolarmente elevata la complessità funzionale dei dirigenti di cui al paragrafo 1.1 (complessità che sotto certi versi si riflette nella peculiare articolazione degli indicatori attitudinali e di merito), se criteri "automatici" come quello dell'anzianità appaiono recessivi e il ricorso ad essi è giustamente considerata "soluzione rinunciataria"<sup>73</sup>, l'attenzione andrebbe allora più correttamente posta sugli strumenti che permettano una verifica del suo esercizio congruente: in altri termini, la chiarezza delle scelte<sup>74</sup>.

Questo aspetto si può esaminare distinguendo due dimensioni<sup>75</sup>. La prima attiene ai soggetti coinvolti nel processo di selezione o conferma del dirigente attraverso l'esercizio di funzioni di natura consultiva o giurisdizionale. Nel caso italiano, è previsto in effetti l'intervento di una pluralità di soggetti interni (ad es. il presidente uscente in caso di prima nomina, i consigli giudiziari, etc.) ed esterni (avvocatura, giustizia amministrativa in sede di impugnazione)<sup>76</sup>. Questo quadro, pur migliorabile sotto certi profili<sup>77</sup>, costringe il CSM a un esercizio del proprio potere entro binari definiti, e al limite comporta problemi nella durata del trattamento delle pratiche. Sotto questo profilo, lo sguardo comparato ci stimola a riflettere sull'approccio diversificato presente in altri ordinamenti.

Nei già menzionati ordinamenti di area tedesca il quadro procedurale è assai debole, pur ponendosi in termini problematici per la sola Repubblica Ceca. Gli ordinamenti nordici danno luogo a loro volta a un modello articolato. Ad esempio, in Danimarca, per tutti i giudici gioca un ruolo anzitutto il Consiglio per le nomine giudiziarie (CNG), organo misto composto per metà da giudici e per metà da membri esterni. Questo ha il compito di proporre al Ministro della giustizia un candidato per ogni posizione vacante; la proposta deve essere motivata e deve riportare anche i pareri contrari. Per le nomine dirigenziali, spesso il CNG richiede ai candidati di sottoporsi a un esame delle capacità direttive (di *leadership*), conducendo audizioni. Inoltre, l'assemblea plenaria dei giudici della giurisdizione interessata redige a uso del CNG un parere motivato e per i tribunali distrettuali è previsto anche il parere del presidente uscente. Nella prassi, il Ministro ha sino a ora sempre seguito le proposte del CNG, ma qualora intenda discostarsene ha l'obbligo di informarne la commissione parlamentare per gli affari giuridici<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> Cos. F. RIGANO, *Gli incarichi direttivi*, Bozza di intervento al Seminario annuale Associazione "Gruppo di Pisa" - Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma, 23 ottobre 2020, testo reperibile sul sito del Gruppo di Pisa.

<sup>74</sup> In questo senso D. PIANA, *Capi, direttivi o funzioni apicali*, cit., 110.

<sup>75</sup> Su questi profili, si veda anche D. PIANA, *Logiche decisionali e funzioni di governo: il Consiglio superiore della magistratura e i meccanismi di accountability inter-institutionale*, in *Amministrare*, 3 (2012), 397 s.

<sup>76</sup> D. CAVALLINI, *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti*, cit.

<sup>77</sup> C'è ad esempio chi propone di creare un organismo consultivo indipendente di tecnici esterni di provenienza accademica per valutare i candidati, C. CASTELLI, *La nomina dei dirigenti*, cit.

<sup>78</sup> Interessante è anche il caso olandese, dove il Consiglio della magistratura, organo misto di nomina ministeriale per metà composto di giudici per metà di componenti esterni alla magistratura, propone la



Una molteplicità di interventi, ma di natura perlopiù “passiva”, è talvolta presente negli ordinamenti dell’Europa meridionale, dove tuttavia il processo tende a essere perlopiù centralizzato. Ciò vale particolarmente per la Francia, dove il *Conseil supérieur de la magistrature* esamina i dossier dei candidati che sono poi sottoposti ad audizione. Salvo l’audizione, le fonti di informazione sono generalmente sganciate dalla concreta procedura di selezione<sup>79</sup>, mentre la decisione finale è assunta congiuntamente con il Ministro della giustizia secondo la procedura cosiddetta della *double clef*, sotto forma di proposta del *Conseil*<sup>80</sup>. Si tratta di una procedura a grandi linee simile a quella per la nomina degli altri giudici, per i quali però l’impulso rispetto alle candidature proviene dagli uffici interni al Ministero e il *Conseil* partecipa in una seconda fase esprimendo un parere conforme<sup>81</sup>. Come si è detto, proprio l’esigenza di conformare la procedura alle specificità della dirigenza sono all’origine del rapporto *Canivet* del 2 settembre scorso.

Inoltre, se il complesso quadro degli indicatori attitudinali e di merito pone problemi di trasparenza delle scelte, sarebbe probabilmente opportuno non tanto o non solo una loro semplificazione, ma piuttosto la costruzione di dispositivi che migliorino la leggibilità e la comprensibilità delle decisioni del Consiglio. In definitiva, è una piena leggibilità *ex post* della sintesi valutativa degli indicatori operata dall’organo competente – e non uno svilimento *ex ante* della discrezionalità – che può aiutare a superare le attuali difficoltà. C’è chi ha posto l’accento sull’importanza della motivazione<sup>82</sup> o sulla opportunità di repertoriare la prassi consiliare, come si fa per la materia disciplinare: attività cui può validamente contribuire l’apporto degli specialisti (e viene qui in evidenza, sia detto per inciso, il ruolo “costituzionale” dell’accademia e della ricerca). Si tratta di rilievi importanti e che non si escludono a vicenda, anzi, e di cui, per il loro carattere apparentemente minore ma nella realtà essenziale, mi pare significativo rimarcare la presenza nel dibattito attuale, riportandole a sistema. Entro tale solco si pone anche la proposta dell’audizione contenuta nel disegno di legge “Bonafede”, che ha riscontrato generale apprezzamento e che è pure presente in altri ordinamenti<sup>83</sup> e si presta a integrare altri fattori di pubblicità e trasparenza già presenti<sup>84</sup>.

---

nomina dei presidenti di giurisdizione al Ministro della giustizia. La proposta del Consiglio risulta a sua volta da una procedura concorsuale curata da un comitato di selezione misto composto dal presidente del Consiglio della magistratura, da un altro suo membro e da due membri della corte, che procede anche ad audizioni dei candidati e delle commissioni consultive rappresentanti i magistrati e gli impiegati della corte.

<sup>79</sup> In questo senso ho usato il termine “passivo”.

<sup>80</sup> In Grecia pure il sistema tende a essere centralizzato nel Consiglio supremo giudiziario, e in Spagna nel CGPJ. In Grecia, l’articolo 90 della Costituzione, nell’assegnare le decisioni sullo *status* dei giudici al Consiglio supremo, prevede che per la nomina alle funzioni di primo presidente di corte d’appello (al pari di altre categorie tra cui i consiglieri di corte suprema) tale organo sia integrato da membri aggiuntivi indicati dalla legge.

<sup>81</sup> In Francia (articolo 65 della Costituzione), la nomina dei primi presidenti di corte d’appello e dei presidenti di tribunale “de grande instance” (al pari dei consiglieri di cassazione) segue una proposta da parte del *Conseil* superiore della magistratura, laddove per tutti gli altri magistrati la proposta è ministeriale e il *Conseil* deve fornire un parere conforme.

<sup>82</sup> V. MACCORA, *La dirigenza degli uffici giudiziari nella esperienza del Consiglio superiore della magistratura negli anni 2006/2010*, in *Questione giustizia*, 2-3 (2013), 263-279; ovviamente rilevano sul punto anche le indicazioni provenienti dalla giustizia amministrativa.

<sup>83</sup> Fra quelli qui menzionati, in Francia e negli ordinamenti nordici.

### 3. *Brevi considerazioni conclusive*

Le riflessioni qui brevemente sviluppate partono dalle circoscritte vicende dell'*affaire* CSM per abbracciare il tema più ampio della funzione dei dirigenti degli uffici giudiziari negli ordinamenti contemporanei. Nella prima parte dell'articolo ho inteso porre l'accento sulla distinzione tra due dimensioni costituzionali: quella delle funzioni dei dirigenti e quella del loro potere. Entrambe chiamano in causa le caratteristiche dei processi di selezione, su cui mi focalizzo nella seconda parte per richiamare l'attenzione sul fatto che la discrezionalità è connaturata a tali processi e lo è in misura ancor maggiore laddove la complessità funzionale degli organi sia particolarmente elevata. Ho allo stesso tempo sottolineato che, in quanto tale, la discrezionalità la si esercita entro margini predefiniti a livello generale dal legislatore e, nella prassi, da una molteplicità di soggetti interni ed esterni alla magistratura (a partire, ovviamente, dalla giustizia amministrativa). Infine, essa è sottoposta a verifica, tanto più efficace quanto più si consolida la sua leggibilità.

Le conclusioni che vorrei trarre in maniera molto sintetica riguardano sia le vicende contingenti dell'*affaire* CSM, sia il tema più ampio della dirigenza giudiziaria.

Quanto al primo aspetto, ritengo l'*affaire* CSM, al cuore, un problema di nomina di un dirigente dotato di "potere" effettivo nel senso descritto ai paragrafi 1.2 e 1.3. Ne deriva che disfunzioni di questo genere possono essere affrontate principalmente attraverso l'introduzione di controlli effettivi sull'esercizio di tale potere<sup>85</sup>. Ciò rimanda, in definitiva, all'annosa questione dell'organizzazione del pubblico ministero e dei principi che devono sovrintendere all'esercizio della sua funzione a partire dal tema della fissazione di priorità nell'esercizio dell'azione penale.

È dunque a mio parere un grave errore di prospettiva chiamare nuovamente in causa il CSM in quanto tale. Il problema contingente che ha animato le cronache politico-giudiziarie dell'ultimo anno e mezzo non mi pare risolvibile attraverso uno svilimento dell'organo CSM e della sua discrezionalità, che possono anzi essere cause di mali ancora peggiori. Come si è detto, l'esercizio discrezionale dei poteri del CSM va preservato e non temuto ed è anzi da ritenersi tanto più naturale e necessario quanto più complesso è il quadro delle funzioni esercitate dal nominando. La discrezionalità deve certo assumere carattere tecnico-professionale, non dunque politico-fiduciario, ma ciò non esclude che essa possa anche manifestarsi in maniera particolarmente estesa<sup>86</sup>. Se infatti «l'unico interesse pubblico che deve essere perseguito è la nomina del migliore

---

<sup>84</sup> Ad esempio la seduta pubblica di discussione e votazione, V. MACCORA, *La dirigenza degli uffici giudiziari*, cit.

<sup>85</sup> S. BENVENUTI, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in *Osservatorio AIC*, 1 (2020), 21-24

<sup>86</sup> Da questo punto di vista, rischia di essere fuorviante la contrapposizione, rilevata da P.I. D'ANDREA, *L'impugnabilità degli atti*, op. cit., 7, tra il Consiglio di Stato che ha talora inquadrato nell'esercizio di "discrezionalità tecnica" il conferimento degli incarichi direttivi e il CSM che nella Relazione introduttiva al Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria dichiara la volontà di «arrestare recenti tentativi di degradazione della discrezionalità consiliare a mera discrezionalità tecnica».

profilo professionale rispetto all'ufficio da conferire», la realtà è che talora (e forse piuttosto spesso) non esiste un unico “migliore profilo professionale”. Da questo punto di vista, torna utile ricorrere alle parole di chi afferma che nelle scelte del CSM si tratta spesso di decidere tra «magistrati non distinguibili sul piano del “merito” e tuttavia che promettono di agire... in modo diverso»<sup>87</sup>.

Su questo fronte, l'analisi qui condotta, sulla scorta di indicazioni ricavabili da altri ordinamenti, indica come la strada da seguire sia piuttosto quella di assicurare la congruenza di tale discrezionalità attraverso il rafforzamento della sua leggibilità e comprensione sia dagli addetti ai lavori e dagli operatori del settore, sia ovviamente dal cittadino<sup>88</sup>. La discrezionalità – anche molto ampia seppure esercitata sulla base di valutazioni tecnico-professionali – è infatti tale (e non arbitrarietà), proprio in quanto finalizzata<sup>89</sup> a un preciso modello professionale di dirigente giudiziario che, pur collegandosi alle molteplici esigenze funzionali del dirigente, non è dato *a priori*. Esso piuttosto si costruisce progressivamente attraverso la disciplina legislativa, il corpo normativo secondario che specifica la prima e materialmente nel dialogo interno alla magistratura (dove ha trovato una formalizzazione nell'articolo 14 del Codice etico approvato dall'ANM) ed esterno a essa.

Per concludere, si è detto che «nel passato il profilo del buon dirigente coincideva con quello del magistrato onesto, indipendente e capace professionalmente. Erano tempi in cui le modalità del lavoro giudiziario non erano né qualitativamente né quantitativamente paragonabili a quelle attuali, conseguentemente poteva reggere la presunzione che un buon magistrato era di per sé idoneo a essere un buon dirigente e conseguentemente si privilegiava l'anzianità nella scelta comparativa, da intendersi come maggiore esperienza professionale acquisita»<sup>90</sup>. Oggi tale modello non è certo più valido. Quale che sia il nuovo modello *in fieri*, mi pare però doveroso sottolineare che «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 valorizzare l'esperienza, intesa alla

---

<sup>87</sup> Così Vladimiro Zagrebelsky, cit. in M. VOLPI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma*, Sintesi della Relazione introduttiva al Seminario annuale Associazione “Gruppo di Pisa” - Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma, 23 ottobre 2020, testo reperibile sul sito del Gruppo di Pisa.

<sup>88</sup> Ciò ovviamente non esclude altri profili che qui non sono stati oggetto di specifico esame. Tra questi viene in rilievo quello della temporaneità *effettiva* degli incarichi giudiziari (intesa dunque come temporaneità assoluta, e non mera temporaneità della sede), su cui F. RIGANO, *Gli incarichi direttivi*, 11 s. Sulla fondamentale importanza della temporaneità, non può non richiamarsi anche G. SILVESTRI, *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente*, in *Diritto pubblico*, 2003, 2, 343, per il quale la «professionalizzazione dei magistrati come dirigenti appare in contrasto con la struttura orizzontale della magistratura, che sconsiglia la cristallizzazione di posizioni di potere esprimendosi nell'esercizio di funzioni più amministrative che giurisdizionali». Si veda anche M. CAMELLI, *Alcune cose da condividere a proposito di giustizia*, Bologna 2002, 5, 851 s., le cui riflessioni ne stimolano ulteriori riguardo ad altri profili, ad esempio sulla possibilità di operare differenziazioni tra incarichi direttivi: dove si potrebbe riconoscere per gli incarichi di maggior rilievo una funzione specifica del CSM, e per gli incarichi di minor rilievo modalità di assegnazione differenti, nell'ottica dell'alleggerimento dell'attività consiliare e della sua deburocratizzazione.

<sup>89</sup> M. MICHELOZZI *Il fascino discreto della carriera. Dirigenza giudiziaria: proposte a confronto*, in *Questione giustizia online*, 22 gennaio 2018.

<sup>90</sup> V. MACCORRA, *La dirigenza degli uffici giudiziari*, cit.

stregua di mera anzianità di servizio ovvero come pregresso svolgimento di analoghi incarichi»<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> D. CAPPUCCIO, *La conferma del dirigente*, cit. 72 s.