



GIUSTIZIA INSIEME

ISSN: 2974-9999

Editrice Pacini Giuridica

Registrazione: 5 maggio 2023 n. 68 presso il Tribunale di Roma

Ordinamento giudiziario – 7 novembre 2022 n. 2513

L'illusione meritocratica. Merito e magistratura

di Riccardo Ionta

La meritocrazia, prima ancora di essere una promessa di giustizia difficile da mantenere, è una promessa di giustizia difficile da formulare. L'intenzione è quella di esplicitare, con questo scritto, una critica della meritocrazia e, in particolare, dell'ordinamento giudiziario quale organizzazione meritocratica. La critica riguarda le ingiustizie e le inefficienze della meritocrazia intesa sia come sistema compiutamente e perfettamente realizzato, sia come sistema sempre mancante. L'intervento – che assume come pretesto quel frangente ordinamentale costituito dal conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi – ha lo scopo di mettere in discussione l'assioma meritocratico nella prospettiva di una effettiva realizzazione della democrazia ordinamentale (e nella speranza di una regressione della democrazia curriculare).

Sommario: 1. Moderna distopia - 2. Meritocrazia e merito - 3. L'organizzazione ordinamentale e la meritocrazia come modalità di organizzazione - 4. L'ispirazione meritocratica dell'ordinamento giudiziario - 5. La cornice costituzionale della meritocrazia ordinamentale - 6. L'influenza organizzativa del merito - 7. Le regole meritocratiche per il conferimento degli incarichi di direzione - 8. Le criticità della meritocrazia - 9. Le criticità della meritocrazia ordinamentale. – 9.1. Insostenibilità amministrativa – 9.2. Insostenibilità normativa – 9.3. Fragilità costituzionali – 10. Non Conclusioni.

Your confusion, my illusion (Joy Division)

1. Moderna distopia

La meritocrazia inganna almeno due volte.

La prima volta perché suggerisce un'origine antica che, tuttavia, le manca. La seconda volta perché evoca l'immagine di un'utopia anche se nasce, al contrario, come distopia. È a Michael Young, grande intellettuale di pensiero e azione, che si attribuisce la paternità del termine usato, per la prima volta in modo sistematico, nel romanzo distopico *The Rise of Meritocracy* del 1958.

Il romanzo si presenta come un'analisi, scritta da uno storico, che ripercorre lo sviluppo della società britannica dal 1870 al 2033. In quel futuro, le ricchezze e il potere si guadagnano, non si ereditano, perché la nuova classe dirigente è finalmente selezionata sulla base della formula "Q.I. + sforzo = merito". La democrazia, tuttavia, sfiorisce e cede gradualmente il passo al dominio dei meritevoli. La società si divide in due consapevoli classi sociali. Gli eminenti, per cui il successo è la giusta ricompensa per il loro merito, e gli inferiori, che sanno di aver fallito ogni possibilità loro data. I meritevoli si trasformano in oppressori. Gli immeritevoli in oppressi, sino alla rivolta. Perché l'apparente giustizia è difficile da sopportare, al pari dell'ingiustizia. E perché la meritocrazia, l'organizzazione meritocratica, prima ancora di essere una promessa di giustizia difficile da mantenere, è una promessa di giustizia difficile da formulare.

2. Meritocrazia e merito

Per meritocrazia si intende, in linea di massima, una visione politica – ovvero un sistema di organizzazione e funzionamento – in cui i poteri e le posizioni (e, di conseguenza, i benefici) sono attribuiti e allocati sulla base del merito (e non sulla base della appartenenza sociale o della posizione già ricoperta nel sistema stesso). In altri termini, sulla base di criteri acquisitivi e non ascrivibili.

Il merito tende a coincidere con la manifestazione del talento, con il compimento degli sforzi e con il raggiungimento dei risultati ("I.Q. + effort = merit").

3. L'organizzazione ordinamentale e la meritocrazia come modalità di organizzazione

L'organizzazione cui si riferisce il presente scritto è quella dell'ordinamento giudiziario inteso, nel suo significato specifico, come l'insieme delle norme che regolano la costituzione e il funzionamento degli organi che esercitano la funzione giurisdizionale ordinaria.

L'organizzazione ordinamentale giudiziaria, in particolare, può intendersi come l'assetto di quei pubblici poteri indipendenti che sono i magistrati, singole espressioni del potere diffuso della magistratura ordinaria. L'organizzazione ordinamentale, in tal senso, si distingue dall'organizzazione dei servizi amministrativi della giustizia il cui funzionamento è attribuito dalla Costituzione al Ministro della Giustizia (art. 110).

La meritocrazia – quale modello per l'attribuzione di poteri e posizioni – è una delle modalità con cui si configura una organizzazione.

La meritocrazia è, in particolare, una delle principali modalità di organizzazione della magistratura ordinaria e assume, in questa, un particolare rilievo in ragione della natura diffusa del potere giurisdizionale e della specificità delle relazioni organizzative ordinamentali.

4. L'ispirazione meritocratica dell'ordinamento giudiziario

La meritocrazia trova strutturazione nell'organizzazione dell'ordinamento giudiziario secondo tre principali linee.

1. Il merito è il criterio di assetto delle modalità di accesso alle funzioni giudiziarie. In particolare, per l'ingresso in magistratura e per l'accesso nei ruoli strettamente giurisdizionali (il riferimento di maggior interesse è, attualmente, per i ruoli della Cassazione). L'ingresso in magistratura per concorso è l'unica prescrizione "meritocratica" dettata direttamente dalla Costituzione. Per la progressione nelle funzioni giurisdizionali la legislazione attualmente prevede un mix tra soglie di anzianità e merito (per la sola Cassazione).

2. Il merito è il principale criterio per la strutturazione dei procedimenti di conferma nelle funzioni giudiziarie. Il riferimento è alle valutazioni di professionalità – da cui dipende la progressione stipendiale e, parzialmente, di carriera – ed al relativo apparato organizzativo. Valutazioni che, è opportuno rammentare, non hanno una finalità premiale (che pur si vuole o tende ad attribuire) ma sono finalizzate a verificare la sussistenza e la permanenza di quel merito - ovvero la competenza a svolgere le funzioni giurisdizionali – che ha permesso al magistrato, prima, l'accesso in magistratura e, dopo, il conferimento delle funzioni.

3. Il merito è l'affermato (quantomeno affermato) criterio per la modellazione del procedimento di assegnazione e distribuzione degli incarichi aventi funzione o rilievo organizzativo (che sono molteplici nell'ordinamento giudiziario, dal C.S.M., alla S.S.M., sino all'interno dei singoli uffici: magistrati segretari; magrif e rid; formatori; ecc..) e, in particolare, degli incarichi direttivi o semi direttivi degli uffici giudiziari.

L'ordinamento giudiziario mira, pertanto, ad essere una organizzazione meritocratica, essendo ispirate al merito tre delle sue fondamentali espressioni (oggetto delle modifiche che, dal 2006 sino ad oggi, hanno riguardato le leggi sull'ordinamento giudiziario).

5. La cornice costituzionale della meritocrazia ordinamentale

Il principio meritocratico è costituzionalmente prescritto, nella forma del concorso, per l'ingresso in magistratura (art. 106 Cost.) e non rileva, ad esempio, nell'ambito delle regole di formazione del C.S.M. (art. 104 Cost.) e dei Consigli Giudiziari la cui composizione è l'esito dell'applicazione del principio democratico.

La meritocrazia non è costituzionalmente necessaria per il conferimento degli incarichi e la storia ordinamentale costituzionale ha conosciuto, nel passato, l'adozione di altri criteri e sistemi, su tutti l'anzianità (prima poco temperata). La Costituzione (art. 105), appare utile ricordare, attribuisce al C.S.M., secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, il potere sulle "promozioni" dei magistrati.

La meritocrazia ordinamentale si muove sui principi costituzionali che informano la magistratura e, in particolare, su due principi fondamentali e fondati l'indipendenza – esterna e interna – della magistratura: quello per cui "I giudici sono soggetti soltanto alla legge" (art. 101) e quello per cui "I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni" (art. 107). La Costituzione, in altri termini, garantisce l'indipendenza del singolo magistrato assicurando l'assenza di gerarchizzazione e di verticisimi, pur nella necessaria diversificazione delle funzioni.

La legislazione sembra considerare la meritocrazia come la forma migliore per garantire l'equilibrio tra questi principi costituzionali e una direzione efficiente dell'organizzazione ordinamentale.

6. L'influenza organizzativa del merito

La meritocrazia, quale modalità di allocazione delle posizioni organizzative, ha una influenza sulla dinamica dell'organizzazione.

Sono due le principali direzioni di questa.

1. Lungo la prima direzione (Mill) la meritocrazia conforma le azioni, e la cultura organizzativo-ordinamentale, dei soggetti che si muovono nell'organizzazione – lungo i tempi che scandiscono la vita dell'organizzazione – e che mirano a guidarla. È il compimento di determinate azioni, considerate meritevoli, che determina il merito della persona. La meritocrazia impone così una gerarchia valoriale delle azioni e conforma il comportamento dei soggetti agenti, sia antecedente (quando magistrati aspiranti) che successivo all'ottenimento dell'incarico (quando classe dirigente), e quindi la dinamica effettiva dell'organizzazione e, di riflesso, della funzione giurisdizionale.

Nell'attuale sistema – in cui i direttivi e i semi-direttivi superano le mille unità, e gli aspiranti sono migliaia nel corso degli anni – costituiscono, ad esempio, indicatori di merito la conclusione e implementazione di "protocolli", di "convenzioni" con gli enti pubblici, la specializzazione dei ruoli negli uffici, la predisposizione di "sportelli polifunzionali"; la predisposizione di rendicontazione attraverso i c.d. "bilanci sociali", l'aver ricoperto ruoli di carattere organizzativo o l'aver ricevuto deleghe organizzative. Il discorso coinvolge anche le valutazioni di professionalità nel momento in cui è posta una connessione – normativizzata dalla c.d. "pagella" sulla capacità organizzative introdotta dalla riforma Cartabia – tra questa e il conferimento degli incarichi

2. Lungo la seconda direzione la strutturazione del sistema meritocratico richiede uno specifico apparato organizzativo destinato a governare il merito: maggiore è l'estensione della meritocrazia e, almeno tendenzialmente, maggiore è l'estensione organizzativa e procedimentale chiamata a valutarla e governarla.

Nell'attuale organizzazione la V Commissione del C.S.M. è specificatamente dedicata all'incombente dei conferimenti e delle conferme. La IV Commissione è dedicata alle valutazioni di professionalità. Tra i principali (e assorbenti) compiti dei Consigli Giudiziari vi è l'attività istruttoria e pareristica in relazione alle valutazioni di professionalità e al conferimento degli incarichi.

7. Le regole meritocratiche per il conferimento degli incarichi di direzione

Particolare rilievo, nel discorso sulla meritocrazia ordinamentale, assume il conferimento degli incarichi dirigenziali.

La legge, precisamente l'art. 12 del Decreto Legislativo 5 aprile 2006, n. 160, disciplina i requisiti per l'accesso alle funzioni direttive e semi direttive.

Il magistrato meritevole di aspirare all'incarico direttivo è colui che possiede due requisiti di merito (la nomenclatura legislativa "merito-attitudine" non appare precisa): 1) aver superato positivamente le valutazioni di professionalità (ovvero un'abilità), dimostrando di esser capace nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali; 2) il possesso della "attitudine direttiva" (ovvero di un talento). Quest'ultima, differenziata per dimensione dell'ufficio, è definita dall'art. 12 come la "capacità di organizzare, di programmare e di gestire l'attività e le risorse in rapporto al tipo, alla condizione strutturale dell'ufficio e alle relative dotazioni di mezzi e di personale"; come "propensione all'impiego di tecnologie avanzate", come "capacità di valorizzare le attitudini dei magistrati e dei funzionari, nel rispetto delle individualità e delle autonomie istituzionali, di operare il controllo di gestione sull'andamento generale dell'ufficio, di ideare, programmare e realizzare, con tempestività, gli adattamenti organizzativi e gestionali e di dare piena e compiuta attuazione a quanto indicato nel progetto di organizzazione tabellare".

La legge individua alcune delle fonti di conoscenza in base alle quali poter accertare il talento attitudinale – le valutazioni di professionalità, le "pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e di coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti, i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati" – impostando comunque un sistema atipico ed aperto delle fonti.

La legge non disciplina il procedimento, rimesso alle regole disposte dal C.S.M. e lascia a quest'ultimo un ampio margine discrezionale nella specificazione dei criteri di conferimento degli incarichi (soluzione attualmente normativizzata dalla recente legge delega sull'o.g. e obbligata dalla Costituzione che riserva al C.S.M. la competenza sulle "promozioni").

Il C.S.M. ha espresso la propria discrezionalità per mezzo della Circolare chiamata “t.u. della dirigenza”. Un testo che, accresciutosi nel tempo, attualmente conta oltre 90 articoli e una elefantia (e non sempre cristallina) modulistica che copre circa 180 pagine.

In termini sintetici, la Circolare individua il magistrato meritevole specificando gli elementi da valutare per poter affermare “l’attitudine direttiva”. Tanto avviene per mezzo dell’analitica esposizione di “indicatori generali” e di “indicatori specifici” tendenzialmente differenziati per dimensione dell’ufficio. Il numero di tali indicatori è elevato e molti di essi, talvolta sovrapponibili, sono generici ovvero difficilmente misurabili o documentabili (e rimessi, di fatto, alle autorelazioni o ai rapporti informativi). Tali indicatori sono oggetto di una “una valutazione integrata” (e non cumulativa) che confluisce in un giudizio “complessivo e unitario”. Il procedimento di conferimento prevede quindi una “valutazione analitica dei profili dei candidati mediante specifica disamina degli indicatori” e “comparativa degli aspiranti”, “effettuata al fine di preporre all’ufficio da ricoprire il candidato più idoneo per attitudini e merito, avuto riguardo alle esigenze funzionali da soddisfare ed, ove esistenti, a particolari profili ambientali”.

Il procedimento – che si conclude con un giudizio analitico e comparativo degli aspiranti – ha inizio con la pubblicazione del bando, prosegue con l’acquisizione della copiosa documentazione che l’aspirante deve produrre (tra cui spicca la c.d. autorelazione) e con l’acquisizione dei pareri indicati dalla Circolare (in particolare rapporto del capo dell’ufficio anticipato, di norma, dal rapporto del semi-direttivo). Continua con il parere attitudinale specifico rilasciato dal Consiglio giudiziario e si conclude con la deliberazione, prima, della V Commissione e successivamente del plenum del C.S.M. La recente legge delega sull’o.g. prevede l’audizione dei candidati e aumenta il numero dei pareri che accompagnano l’aspirante direttivo richiedendo altresì: il parere del dirigente amministrativo assegnato all’ufficio giudiziario di provenienza dei candidati, il parere del consiglio dell’ordine degli avvocati competente per territorio, il parere dei magistrati assegnati all’ufficio giudiziario di provenienza dei candidati; una valutazione della Scuola Superiore della Magistratura.

8. Le criticità della meritocrazia

Recenti e risalenti studi – sia di cultura liberale, sia di cultura egualitaria – evidenziano le criticità proprie del sistema meritocratico.

Le criticità che, tradizionalmente, si affermano nel discorso pubblico sono riferite ai sistemi meritocratici “reali”. Si afferma che i sistemi meritocratici scambiano l’eguaglianza materiale con la mobilità sociale sulla base di una promessa che non mantengono: quella di offrire a tutti la possibilità di emergere e meritarsi poteri e posizioni ovvero l’eguaglianza delle condizioni di partenza. In sintesi, i sistemi sono solo astrattamente meritocratici poiché strutturati su una società che è sempre diseguale. Vi è una impossibilità, storicamente dimostrata, di realizzare sistemi effettivamente meritocratici: questi si sono rilevati una schermatura (“il carapace del

merito”, dice Appiah), non soggetta a particolari analisi critiche, per la conservazione di vecchie, o comunque altre, diseguaglianze.

Le più recenti analisi (di matrice filosofico-giuridica e socio-politica) si soffermano, riprendendo una precedente tradizione di studi (i più risalenti sono di cultura liberale), sul sistema meritocratico “in astratto”, rilevando le criticità connaturate ad un sistema – perfetto e compiutamente realizzato – che ha mantenuto pienamente la promessa di garantire l’eguaglianza di partenza. Se ne evidenziano alcune di interesse.

1. Il sistema meritocratico – disegnato come uno strumento di uguaglianza poiché di mobilità sociale – è, al pari di altri sistemi, un meccanismo che favorisce le diseguaglianze, benché altre. Allocando i ruoli in capo ai “migliori” categorizza e divide i soggetti in meritevoli e, di conseguenza, in immeritevoli (“peggiori”). Ai primi sono riconosciuti i migliori benefici materiali e morali della società o del singolo sistema – è l’incentivo all’azione – non attribuibili agli immeritevoli.

2. Il sistema meritocratico, premiando solo le azioni riconosciute come meritocratiche, spinge verso il conformismo e nega la diversità e il pluralismo culturale e valoriale.

3. Il sistema meritocratico, raffigurato come uno strumento di coesione su cui tutti convengono e convergono, favorisce la divisione, valoriale e sociale, poiché attribuisce un differente valore morale ai “meritevoli-migliori” e agli “immeritevoli-peggiori”. Se per tutti c’è stata la possibilità di emergere, chi non risulta essere meritevole di potere e posizione, non ha mostrato di avere le qualità necessarie e ha mostrato la sua inadeguatezza o inferiorità. È Sandel ad evidenziare tale specifica capacità della meritocrazia, spiegando l’emergere dei populismi sulla base della frustrazione e marginalizzazione degli immeritevoli.

4. Le disuguaglianze della meritocrazia hanno conseguenze individuali, collettive e istituzionali: qualcuno evidenzia l’infelicità individuale del sistema competitivo e il conseguente regredire del discorso sulla effettiva libertà individuale (Markovits); qualcun altro (Sandel) evidenzia il ritrarsi, culturale e istituzionale, della giustizia distributiva di fronte alla cultura celebrativa e auto-celebrativa del migliore (la “tracotanza del merito”); qualcun altro ancora evidenzia l’effetto esponenziale dei poteri in una duplice tendenza: non verificare il merito già riconosciuto e attribuire ai meritevoli, in quanto migliori, sempre maggiori e ulteriori poteri, anche diversi da quelli legati alla sfera di competenza (è Sandel a suggerire l’endiadi meritocrazia-tecnocrazia); qualcun altro ancora evidenzia lo sbilanciamento dei sistemi verso la cultura dell’incentivazione a discapito della cultura basata sull’etica professionale (Sen).

5. Il sistema meritocratico è destinato all’eterogenesi dei fini in quanto la parità materiale di partenza, garantita dalla meritocrazia perfetta, termina in una intensa disparità e disuguaglianza materiale e valoriale (meritata nel senso letterale del termine) tra vincenti-migliori-meritevoli e perdenti-peggiori-immeritevoli. Appiah aggiunge

che il sistema meritocratico perfetto deve fare i conti con la logica di conservazione dei meritevoli che tendono ad utilizzare i benefici di posizione per raggiungerne altre, per favorire i simili o i propri affetti.

6. La meritocrazia imita la logica del mercato affermandola all'interno di sistemi diversi che hanno logiche e valori diversi da quelli mercato.

9. Le criticità della meritocrazia ordinamentale

La meritocrazia ordinamentale, per quel che riguarda l'organizzazione e le procedure per gli incarichi direttivi, inverte per molti versi le criticità generali della meritocrazia. Se ne specificano tre: l'insostenibilità amministrativa, quella normativa e la fragilità costituzionale.

9.1. L'insostenibilità amministrativa della meritocrazia

L'organizzazione ordinamentale non sembra in grado di reggere l'urto dell'assolutismo meritocratico. Al riguardo sono utili alcuni dati al fine di comprendere l'affanno amministrativo dell'organizzazione ordinamentale: sono oltre mille i direttivi e i semidirettivi e migliaia le domande e gli aspiranti; il tempo per la conclusione dei procedimenti per conferimento degli incarichi si avvicina in media all'anno (dal 2006 la media non è mai scesa al di sotto dei 300 giorni[1]), con punte anche di molto superiori (e la conseguenza che, per lungo tempo, ad assumere la guida dell'ufficio è il magistrato più anziano in servizio); ad aprile 2022 presso la V Commissione risultavano pendenti, come arretrato, 342 procedimenti di conferma[2] (ossia circa 1/3 dei dirigenti); il C.S.M 2104-2018 ha provveduto a 1.045 conferimenti di incarico; quello 2010-2014 ha conferito 647 incarichi, quello 2006-2010 ne ha conferiti 1.057[3].

Il sistema di conferimento e conferma degli incarichi direttivi soffre dal punto di vista procedimentale. L'accertamento di quel merito indicato nel t.u. della dirigenza appare assai difficile. È difficile per l'aspirante fornire una adeguata prova del merito. È difficile per il valutatore accertarlo effettivamente. L'aspirante è vittima di una insostenibilità amministrativa individuale poiché chiamato – in teoria – a documentare (per provare) un quadriennio direttivo o semidirettivo, o una carriera quantomeno ultraventennale, in termini di azioni e risultati raggiunti, senza che ciò sia effettivamente possibile (salvo avere un personale *sherpa* che segua la carriera e si incarichi del fardello) e senza che tale adempimento sia poi davvero preteso (i modelli di autorelazione allegati al t.u. sono la fase acuta della labirintite burocratica e si invita il lettore a leggerli e ad immaginare di riempirli). Il valutatore, in difficoltà documentale, si affida all'autorelazione – su pareri dirigenziali spesso appiattiti su questa, salvo superlativi di vario grado – e si abbandona alla ingannevole facilità del dato statistico e dell'aggettivazione (si invita sempre il lettore, al riguardo, ad una lettura dei modelli di parere allegati al t.u. della dirigenza ed una simulata compilazione). Ed è così che si giunge alla riforma Cartabia per cui l'aspirante dirigente dovrebbe necessitare di almeno 5 pareri solo per partecipare alla procedura

di conferimento (del direttivo dell'ufficio, del C.O.A., del dirigente amministrativo, dei magistrati dell'ufficio oltre che una valutazione della S.S.M.).

Il sistema di conferimento e conferma degli incarichi direttivi-semidirettivi soffre dal punto di vista provvedimentale. Le motivazioni del C.S.M. in merito alle conferme si limitano a poche righe che prendono atto del positivo parere del Consiglio Giudiziario (quest'ultimo più utile, di fatto, per la richiesta di un successivo incarico che per la conferma) e dell'assenza di rilievi problematici. Le lunghe motivazioni del C.S.M. sui conferimenti di incarico, invece, sono delle intense narrazioni curriculari, arricchite dall'incasellamento degli indici, seguite dalle ragioni per cui il profilo degli altri aspiranti perdenti risulta "recessivo" (così si esprimono le motivazioni) rispetto a quello del candidato scelto, concluse – anche quando i profili sono per gran parte simili – con difficili giudizi che terminano con la perentoria affermazione per cui Tizio è "senza dubbio il magistrato più idoneo, per attitudini e merito, al conferimento dell'ufficio messo a concorso".

9.2. L'insostenibilità normativa della meritocrazia

L'attuale organizzazione, nell'affannosa corsa verso l'obiettività, ha normato il merito in modo estensivo – moltiplicando disposizioni, fasi procedimentali e criteri – favorendo così, infine, la confusione e la rarefazione della valutazione meritocratica. Ciò ha determinato la decisività (effettiva e sotterranea) di criteri non meritocratici (e non oggetto di normazione); ha diffuso la sfiducia nelle scelte del C.S.M., oggetto di frequenti ricorsi giurisdizionali e di eclatanti annullamenti; ha posto le basi per il conflitto tra un C.S.M. che confonde la rarefazione delle valutazioni con l'insindacabilità delle proprie scelte discrezionali e una giustizia amministrativa che chiede al C.S.M. di adeguare le motivazioni alla presunta e difficile geometria degli indicatori; ha spinto il legislatore, nella notte in cui tutte le vacche sembrano nere, ad aumentare a dismisura i pareri e gli atti per trovare il merito. Il risultato finale è la riproposizione dei vecchi schemi sotto nuove, e illusorie, forme.

9.3. Le fragilità costituzionali della meritocrazia

Si assiste ad un'incrinatura di quella parità tra magistrati imposta dalla Costituzione – quando afferma che i giudici sono soggetti soltanto alla legge e che i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni – a presidio dell'indipendenza interna del singolo. E tanto in una duplice e convergente direzione.

1. La prima direzione. L'organizzazione meritocratica ha favorito la strutturazione di una carriera direttiva parallela – e talvolta concorrente – a quella giurisdizionale e la corsa verso il vertice. Carriera che inizia presto nell'attività di raggiungimento e raccolta dei molteplici indicatori, generali e speciali, di merito e che prosegue una volta ottenuto il primo incarico (tra i magistrati che nel periodo dal 2012 al 2021 hanno ricoperto funzioni direttive solo il 18% è "tornato" alle funzioni ordinarie[4]). Per converso ha determinato un senso di frustrazione in una parte sempre più ampia della magistratura – esclusa di fatto dalla corsa per gli incarichi o che, illusa dal merito, non

lo vede emergere – che ha favorito le istanze di riforma, in parte accolte dal legislatore, che incidono sul soggetto decisore (il riferimento è al sorteggio del C.S.M. e alle norme elettorali per la “depoliticizzazione” dalle correnti) invece che sull’oggetto della decisione. Carriera assecondata – e frustrazione in parte compensata – dall’aumento smisurato dei posti dirigenziali: se l’art. 47 *ter* o.g. fissa (per gli uffici di primo grado) un rapporto di 1 a 10 tra semidirettivi e magistrati, il rapporto medio tra magistrati ordinari e direttivi/semidirettivi risulta essere del 4,04 nelle Corti di appello, del 7,76 nei Tribunali, del 4,62 nelle Procure Generali presso le Corti d’appello, del 6,39 nelle Procure della Repubblica[5].

2. La seconda direzione. La caratterizzazione meritocratica dell’ordinamento ha portato il legislatore, e in parte anche la stessa magistratura, ad incoraggiare la gerarchizzazione della magistratura assegnando alla sua componente “meritevole” sempre maggiori poteri e attribuzioni. Gli esempi sono molteplici e – senza scomodare il discorso sui poteri dei Procuratori o la normativa di dettaglio – è sufficiente richiamare la centralità del dirigente nell’esprimere i pareri per le valutazioni di professionalità o per il conferimento degli incarichi (e per le conferme), le tendenze alla gerarchizzazione della riforma Cartabia (così stigmatizzate anche dalla Commissione europea) e, ancor prima, i poteri attribuiti ai direttivi durante il periodo pandemico. Un complesso di maggiori poteri non adeguatamente affiancati da pari ed effettive responsabilità e, soprattutto, da un efficiente meccanismo di controllo-conferma del talento attitudinale. Nell’attuale consiliatura del C.S.M., il dato ad aprile 2022, portava un ritardo medio delle delibere di conferma pari 329 giorni (dalla scadenza del quadriennio da confermare)[6]; dal 2009 al 2022 le delibere di non conferma di incarichi direttivi/semidirettivi sono state l’1,3% del totale[7].

10. Non Conclusioni

Chiamato a scrivere della “Giustizia nei sistemi meritocratici”, Amartya Sen ha affermato che l’idea di meritocrazia ha molte virtù ma la chiarezza non è una di queste. E tanto perché il concetto di merito – nonostante l’inclinazione a vederlo in termini fissi e assoluti – è contingente e condizionato dal concetto di giustizia. Il merito dipende dalla società giusta, o dal sistema giusto, che si vuole realizzare e, in altri termini, da una scelta filosofica e politica.

Pierluigi Barrotta, filosofo, nella sua critica liberale alla meritocrazia afferma che “meritocrazia” è nozione assai confusa. Un “crampo mentale”, così la definisce, dovuto ad un uso improprio di un concetto per altri versi legittimo.

La “meritocrazia” tradisce nel concreto. Illude nell’astratto.

"È un buon senso nominare singole persone per i lavori in base ai loro meriti" ha scritto Young. Perché l’obiettivo non è quello di trasformare ogni montagna in una distesa di sale e non può esser nemmeno quello di rendere sempre più alte e lontane quelle montagne. È per questo che appare necessario mettere in discussione l’assolutismo della meritocrazia – il suo esser divenuto un indiscutibile assioma – la

neutralità della meritocrazia, il funzionamento e gli esiti della meritocrazia. La sua estraneità alle riflessioni e alle discussioni. Questo scritto è una domanda senza risposta (“non domandarci la formula che mondi possa aprirti sì qualche storta sillaba e secca come un ramo”) ma crede che questa possa esser cercata in quella democrazia ordinamentale, non democrazia curriculare, che la Costituzione ha scelto per la magistratura.

[1] “Conferimento delle funzioni direttive e semidirettive consiliatura 2014-2018”, studio reperibile sul sito del C.S.M.

[2] Dato tratto dall’articolo su questa rivista di Elisabetta Chinaglia “Il punto sulla conferma degli incarichi direttivi e semidirettivi”: “Ad oggi (i dati sono del 6 aprile 2022) risultano pendenti in Quinta Commissione 342 pratiche inerenti procedure di conferma relativamente alle quali il quadriennio è già decorso, di cui 133 attinenti a incarichi direttivi (rispettivamente, con riferimento alla scadenza del quadriennio: 4 del 2019, 28 del 2020, 71 del 2021, 30 del 2022) e 209 relative ad incarichi semidirettivi (rispettivamente, con riferimento alla data di scadenza del quadriennio: 2 del 2015, 3 del 2017, 2 del 2018, 7 del 2019, 47 del 2020, 219 del 2021, 62 del 2022)”.

[3] “Conferimento delle funzioni direttive e semidirettive consiliatura 2014-2018”, studio reperibile sul sito del C.S.M.

[4] Spesso si giustifica il “non ritorno alla normalità” con la necessità di preservare l’esperienza direttiva acquisita (affermazione che tradisce l’idea per cui solo *dirigendo* si può mettere la propria esperienza in favore dell’ufficio). Tale percentuale include coloro che necessariamente sono tornati alle funzioni giurisdizionali per limiti di età. L’ordinamento prevede difatti che per poter concorrere per i posti direttivi e semidirettivi è necessario garantire almeno un quadriennio. Elisabetta Chinaglia, nell’articolo già citato: “Risulta che tra i magistrati che nel periodo dal 2012 al 2021 hanno ricoperto funzioni direttive, il 19% è passato ad altre funzioni direttive, il 3% ad altre funzioni semidirettive, il 3% a funzioni fuori ruolo ed il 57% è cessato dall’ordine giudiziario, mentre solo il 18% è tornato alle funzioni ordinarie; tra i magistrati che nel medesimo periodo hanno ricoperto funzioni semidirettive, il 18% è passato ad altre funzioni direttive, il 15% ad altre funzioni semidirettive, il 3% a funzioni fuori ruolo ed il 36% è cessato dall’ordine giudiziario, mentre solo il 28% è tornato a funzioni ordinarie”.

[5] Elisabetta Chinaglia, nell’articolo già citato.

[6] “Nella consiliatura 2014-2018 si sono avute 128 delibere su conferme di direttivi e 313 delibere su conferme di semidirettivi, con un ritardo medio, rispetto alla scadenza del quadriennio, di 151 giorni per i direttivi e di 171 giorni per i semidirettivi. Nell’attuale consiliatura, 2018-2022, vi sono state 136 delibere in tema di conferma di

direttivi e 240 in tema di conferma di semidirettivi, ed il ritardo medio è divenuto di 329 giorni” così Elisabetta Chinaglia, nell’articolo già citato.

[7] “nel dettaglio, nell’arco di tale periodo, su 704 delibere in tema di conferma di direttivi, 549 sono state le conferme, 13 le non conferme e 142 le delibere di non luogo a provvedere (per trasferimento o pensionamento), mentre su 1155 delibere in tema di conferma di semidirettivi, 1027 sono state le conferme, 12 le non conferme e 116 le delibere di non luogo a provvedere” così Elisabetta Chinaglia, nell’articolo già citato.