



Ordinamento giudiziario

Il punto sulla conferma degli incarichi direttivi e semidirettivi di Elisabetta Chinaglia

di [Elisabetta Chinaglia](#)

18 maggio 2022

Il punto sulla conferma degli incarichi direttivi e semidirettivi di Elisabetta Chinaglia

Sommario: 1. La *ratio* della conferma nella riforma del 2006: corollario della nuova previsione di temporaneità negli incarichi direttivi e semidirettivi. – 2. L'evoluzione dell'equilibrio tra i due significati della conferma: verifica della legittimità a proseguire nel medesimo incarico e “validazione” dell'attitudine direttiva al fine di domanda per nuovi incarichi. – 3. Bilancio dell'utilizzo dell'istituto: scarsa incisività del giudizio di conferma: a) i limiti della procedura. – 4. Inoltre: b) l'aumento della mobilità dei dirigenti. – 5. Come riportare effettività alla procedura di conferma: la modifica del TU Dirigenza sul punto. – 6. Il problema della tempestività della valutazione di conferma. – 7. Il progetto di riforma delle norme primarie. – 8. I casi concreti di non conferma ed il ruolo del governo autonomo.

1. La *ratio* della conferma nella riforma del 2006: corollario della nuova previsione di temporaneità negli incarichi direttivi e semidirettivi.

L'istituto della conferma nelle funzioni direttive e semidirettive nasce con la riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006^[1], che ha trasformato radicalmente il modello della dirigenza giudiziaria: da un lato modificando i criteri di selezione per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, in particolare trasformando l'anzianità da criterio di selezione

a mero criterio di legittimazione ed attribuendo invece valore primario ai parametri delle attitudini e del merito; dall'altro, introducendo la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi.

Si è trattato, quindi, del passaggio ad una nuova concezione della dirigenza degli uffici giudiziari, fondata sul merito e connotata dalla temporaneità dell'incarico. Come manifestato con assoluta chiarezza nei pareri sulla riforma espressi nel 2002, ex art. 10 L. 195/1958, dal Consiglio, *“la temporaneità degli incarichi direttivi è antica rivendicazione della magistratura, già presente nel progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario elaborato dall'Associazione nazionale magistrati nel lontano 1958. In particolare, nella temporaneità dei compiti di direzione di uffici giudiziari è stato individuato lo strumento per contrastare il formarsi di centri di potere, per riaffermare concretamente la natura di “servizio” della funzione di direzione dell'ufficio giudiziario, per consentire l'avvicendamento non traumatico di dirigenti non rivelatisi pienamente all'altezza del compito e la piena utilizzazione di nuove energie. In sintesi: l'ufficio direttivo come “incarico” e non più come “status” o come posizione gerarchica stabilmente acquisita e resa potenzialmente immutabile dal riconoscimento al magistrato che è a capo di un ufficio della prerogativa dell'inaffidabilità posta a garanzia del magistrato che esercita attività giudiziaria”*^[2].

Nelle prime versioni del progetto di riforma era prevista, per la funzione direttiva, una possibilità di proroga, previa conferma, solo per altri due anni dopo il termine del primo quadriennio di incarico; vi erano altresì limitazioni alla possibilità di presentare, al termine, domande per ulteriori incarichi direttivi. Gli articoli 45 e 46 hanno invece poi disegnato un sistema uguale per gli incarichi direttivi e semidirettivi, prevedendo che le funzioni direttive e semidirettive sono conferite per la durata di quattro anni, al termine dei quali il magistrato può essere confermato, per un'ulteriore sola volta, per un ulteriore quadriennio, a seguito di valutazione - da parte del Consiglio superiore della magistratura - dell'attività svolta. In caso di valutazione negativa, nei successivi cinque anni, il dirigente non può partecipare a concorsi per il conferimento di altri incarichi direttivi; analoga preclusione è prevista per il conferimento di funzioni semidirettive.

La *ratio* dell'introduzione della temporaneità dell'incarico (evitare la copertura a tempo indeterminato da parte di uno stesso magistrato dell'incarico dirigenziale e così evitare il formarsi di centri di potere, nonché giungere alla sostituzione del dirigente rivelatosi inadeguato), l'evoluzione, in fase di lavori preparatori, delle scelte legislative in ordine alla durata del periodo di proroga, e la stessa formula letterale adoperata dal legislatore (per la quale il dirigente *“può essere confermato per un eguale periodo a seguito di valutazione da parte del CSM*

dell'attività svolta”), rendono chiaro come il ruolo della conferma, nel quadro del passaggio dalla non temporaneità alla temporaneità, assumesse il significato di verifica della possibilità, alla luce della positività o meno dello svolgimento delle funzioni nel quadriennio decorso, di prosecuzione nello svolgimento di quel medesimo incarico semidirettivo o direttivo già ricoperta, ed alla quale, quindi, appariva consequenziale l'impegno, da parte del dirigente, alla prosecuzione dell'attuale incarico per ulteriori quattro anni.

In questo senso è stata l'interpretazione della norma nei primi interventi del Consiglio: nella risoluzione del 24 luglio 2008 si definiva la conferma come momento essenziale per l'attuazione delle finalità sottese al principio di temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi, osservandosi che, con tale meccanismo, si intendeva *“responsabilizzare i magistrati con compiti di direzione e di collaborazione direttiva, incentivandoli, in vista della verifica, ad accrescere la propria professionalità e la funzionalità dell'ufficio o dei settori cui sono preposti e garantire nel contempo che, sulla base del servizio prestato e dei risultati conseguiti, si accerti l'idoneità del magistrato a continuare a svolgere la relativa funzione”*; inoltre, si evidenziava che il magistrato, attraverso la richiesta di conferma, attuata tramite il deposito dell'autorelazione, *“manifesta la propria volontà di continuare a svolgere per il secondo quadriennio le medesime funzioni direttive ovvero semidirettive in corso di esercizio”*.

2. L'evoluzione dell'equilibrio tra i due significati della conferma: verifica della legittimità a proseguire nel medesimo incarico e “validazione” dell'attitudine direttiva al fine di domanda per nuovi incarichi.

Nel tempo qualcosa è mutato. L'eliminazione dei limiti, originariamente ipotizzati, alla possibilità di presentare domande di conferimento di incarichi ulteriori, al termine del primo quadriennio, unita alla previsione della possibilità di presentare domande per altri incarichi anche in assenza di richiesta di conferma, ha progressivamente aumentato il valore di un secondo significato del momento della conferma, ossia quello di “validazione” del positivo esercizio di funzioni direttive o semidirettive, nell'ottica del conferimento di diversi ed ulteriori incarichi direttivi o semidirettivi.

La normativa primaria (comma 10 dell'art. 12 del D.lgs. n. 160/06) individua come elementi per la valutazione attitudinale le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione e di collaborazione, e la normativa secondaria, nelle sue evoluzioni nel corso degli anni, ha sempre attribuito, conseguentemente, significato alle pregresse esperienze direttive o semidirettive, sino ad individuarle espressamente, nel Testo Unico del 2015, come indicatori specifici dell'attitudine direttiva, aventi *“speciale rilievo”*.

Nonostante questa duplice valenza del giudizio di conferma, lo stesso manteneva, comunque, nel quadro normativo primario e secondario, la sua funzione di “chiave di volta” del nuovo sistema di assegnazione degli incarichi, anche in considerazione della norma, sempre prevista nelle varie declinazioni delle circolari in tema di conferimento di incarichi, per la quale, anche in caso di mancata richiesta di conferma (tramite l’omessa presentazione dell’autorelazione), la facoltà per il magistrato di partecipare ad altri concorsi per funzioni direttive o semidirettive comportava comunque che, nell’ambito di tali procedure, la valutazione attitudinale fosse estesa al complessivo profilo professionale del magistrato e quindi *“anche al periodo in cui lo stesso ha svolto le funzioni direttive o semidirettive per le quali non ha richiesto la conferma e non è stato sottoposto al conseguente giudizio”*.

Il sistema delineato, in sostanza, prevedeva l’obbligatoria sottoposizione del dirigente al giudizio di valutazione delle modalità con cui erano state esercitate le funzioni nel precedente quadriennio, sia che ciò avvenisse attraverso la procedura di conferma per la permanenza nell’incarico, sia che ciò avvenisse, quando il magistrato non si sottoponeva al giudizio di conferma, attraverso la procedura di conferimento di nuovo incarico, che doveva espressamente considerare e valutare i risultati conseguiti nel quadriennio decorso.

3. Bilancio dell’utilizzo dell’istituto: scarsa incisività del giudizio di conferma: a) i limiti della procedura.

È ormai assodato che il giudizio di conferma non si è rivelato in grado di assolvere al ruolo di chiave di volta del sistema che avrebbe dovuto avere, e che, anzi, la procedura di conferma, così come attuata nel periodo dal 2008 ad oggi, ha avuto scarsa efficacia.

Le ragioni sono state individuate in primo luogo nella scarsa incisività della procedura come costruita dalla normativa secondaria, con particolare riferimento alla scarsità delle fonti di conoscenza.

Nel sostanziale silenzio del legislatore, che prevedeva solo la *“valutazione da parte del Consiglio, dell’attività svolta”*, il Consiglio superiore ha dettato proprie regole, con la risoluzione del 24 luglio 2008 e poi con il Testo unico della dirigenza del 2015.

In punto procedurale, si è opportunamente previsto l’intervento dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, ritenendo imprescindibile l’apporto degli organi locali di governo autonomo nella formulazione del parere, in ragione della sua prossimità al magistrato da valutare.

In punto finalità, si è sempre focalizzata l'attenzione non solo sulla *“idoneità organizzativa, di programmazione e di gestione dell'ufficio e dei settori di questo affidati al magistrato, da valutarsi alla luce dei risultati conseguiti e di quelli programmati”* e sulla *“attività giudiziaria in concreto espletata dal magistrato”*^[3], ma anche su ulteriori elementi, attinenti ai prerequisiti ed all'aspetto della capacità relazionale interna ed esterna all'ufficio, quali l'autorevolezza culturale, l'indipendenza da impropri condizionamenti e la capacità di positivo coordinamento dei magistrati.

Sul piano concreto, però, la prima costruzione del procedimento di conferma è stata limitata ad una procedura estremamente scarna, che, seppur arricchitasi nel corso del tempo ed in particolare con il Testo Unico del 2015, è pur sempre rimasta ancorata a poche fonti di conoscenza, per lo più provenienti dallo stesso magistrato sottoposto a verifica: l'autorelazione ed il documento programmatico presentati dal magistrato, unitamente alla documentazione da lui prodotta, inerente lo svolgimento della funzione organizzativa; il rapporto informativo (del dirigente nel caso di incarico semidirettivo, del Procuratore Generale o del Presidente di Corte nel caso di incarico direttivo); le eventuali osservazioni formulate, a seguito di invito, dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, purché riferite a fatti specifici ed oggettivi riguardanti l'attività organizzativa dell'ufficio interessato; gli altri atti e documenti organizzativi già in possesso del Consiglio giudiziario. La scarsità delle fonti di conoscenza previste, il ridotto apporto conoscitivo di fatto fornito dall'avvocatura e la mancanza financo di modelli e format relativi ad autorelazione, rapporto e parere del Consiglio giudiziario – strumenti utili a circoscrivere il perimetro indefettibile degli elementi oggetto di verifica – hanno di fatto portato ad una progressiva burocratizzazione della procedura di conferma ed alla scarsa capacità della stessa ad assolvere a quel ruolo fondamentale che le era attribuito nell'impianto della riforma.

Il dato numerico ci fornisce un risultato di debolissima incidenza delle delibere consiliari di non conferma: dal 2009 al 2022 si sono avute 1859 delibere in tema di conferma di incarichi direttivi/semidirettivi, di cui solo 25 di non conferma, con una percentuale dell'1,3%. Più 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.

4. Inoltre: b) l'aumento della mobilità dei dirigenti.

L'indebolimento del valore, nella complessiva valutazione del sistema della dirigenza, della procedura di conferma può essere dovuto, oltre che ai difetti della procedura, anche ad un

secondo dato di fatto, relativo al progressivo aumento della mobilità dirigenziale.

Accade sempre più di frequente, infatti, che, allo scadere del primo quadriennio, il dirigente presenti una domanda per il conferimento di altro incarico, pur presentando anche la domanda di conferma; quest'ultima, tuttavia, non rappresenta più la manifestazione della *“propria volontà di continuare a svolgere per il secondo quadriennio le medesime funzioni direttive ovvero semidirettive in corso di esercizio”*, quanto, piuttosto, la volontà di permanere nell'incarico in attesa del passaggio ad altro incarico direttivo o semidirettivo.

L'analisi dei dati relativi alle domande di conferimento di altri incarichi, condotta su 1.232 magistrati che dal 2012 al 2021 hanno esercitato funzioni direttive e su 1.770 magistrati che nello stesso arco di tempo hanno svolto funzioni semidirettive, e limitata ai soli bandi conclusi, evidenzia che sono 393 i direttivi e 607 i semidirettivi che hanno fatto domanda per altri posti dirigenziali. Un numero significativo, considerando che tra i magistrati considerati vi sono anche coloro che da pochi mesi o da pochi anni hanno assunto le funzioni di interesse, per i quali ridotta o assente è stata la partecipazione ai bandi.

Quanto all'esito dei bandi, 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.

A ciò si aggiunga che quella “obbligatorietà” della verifica dell'attività svolta nel quadriennio, originariamente prevista dal sistema normativo, si è poi nei fatti affievolita attraverso la previsione, presente nel Testo Unico della dirigenza già nella sua originaria formulazione del 2010 e poi in quella del 2015, per la quale *“Il conferimento di un diverso incarico direttivo o semidirettivo, successivo alla scadenza del primo quadriennio, costituisce manifestazione di volontà del Consiglio, seppure nella forma implicita, di positiva valutazione delle funzioni direttive o semidirettive in precedenza svolte dal magistrato, rendendo superflua l'adozione di una espressa delibera di conferma”*.

Il numero elevato di magistrati con funzioni direttive e, soprattutto, il numero elevatissimo di magistrati con funzioni semidirettive^[4], la frequente presentazione, al termine del quadriennio, sia della richiesta di conferma che della domanda per nuovo incarico, il conseguente

pesantissimo carico di lavoro della Quinta Commissione e la necessità di dare priorità alla copertura di posti vacanti, hanno quindi fatto sì che spesso il magistrato ottenga il conferimento di un altro incarico, direttivo o semidirettivo, prima ancora di ottenere la delibera di conferma. Sempre più spesso, quindi, il parere attitudinale e la delibera di conferimento di nuovo incarico, di fatto, si sostituiscono alla procedura di conferma.

Inoltre, il nuovo Testo Unico della dirigenza del 2015 ha attribuito maggiore rilievo, ai fini della valutazione comparativa, alle pregresse esperienze di dirigenza, introducendo tale parametro tra gli indicatori specifici dell'attitudine direttiva, aventi "speciale rilievo", e tale valorizzazione ha avuto un concreto e consistente avallo nella giurisprudenza del giudice amministrativo, che ha sempre più spesso valorizzato tale elemento, attraverso un percorso che rischia di giungere ad attribuire primario rilievo al mero dato della previa esperienza direttiva/semidirettiva, senza, però, una concreta ed effettiva verifica del "come" tale esperienza si è svolta.

Tali circostanze di fatto possono condurre a rendere attuale quella preoccupazione già espressa dal Consiglio nel 2002, relativa alla scelta, formulata dal legislatore, di introdurre la temporaneità dell'*incarico* e non invece della *funzione*, laddove si osservava che tale scelta, pur soddisfacendo l'esigenza di evitare le *incrostazioni di potere* e di garantire *avvicendamenti nella direzione degli uffici*, consentiva tuttavia la realizzazione di "una carriera direttiva tendenzialmente separata. Con il duplice effetto negativo di contraddire il principio secondo cui i magistrati si distinguono solo per le funzioni esercitate e di non realizzare il positivo interscambio tra lo svolgimento "a termine" di incarichi giudiziari temporanei e la ricca esperienza che deriva dall'esercizio delle funzioni giudiziarie", tanto che si auspicava, in quest'ottica, che - dopo l'espletamento di un incarico direttivo temporaneo - il magistrato ritornasse almeno per un equivalente periodo di tempo ad esercitare funzioni giudiziarie.

Se oggi la scelta del legislatore di temporaneità dell'*incarico* anziché di temporaneità della *funzione* è ormai un approdo consolidato, occorre però domandarsi come, a distanza di quindici anni dalla riforma ed alla luce degli esiti della stessa, si possa restituire effettività al momento della conferma nell'incarico.

5. Come riportare effettività alla procedura di conferma: la modifica del TU Dirigenza sul punto.

Il Consiglio è intervenuto, con delibera del 16 giugno 2021, sul Testo Unico sulla dirigenza, modificandone la parte relativa alle conferme, per rendere più incisiva e penetrante la verifica sull'attività svolta e sui risultati conseguiti, al fine di assicurare il raggiungimento dello scopo

della procedura, ossia l'eventuale rimozione del dirigente rivelatosi inadeguato, ma anche per assicurare che il riferimento contenuto nel Testo Unico sulla dirigenza ai risultati conseguiti nelle pregresse esperienze direttive e semi-direttive sia effettivo e verificabile, onde evitare di creare un meccanismo di progressione nella carriera dirigenziale di tipo burocratico e legato al dato puramente formale.

La modifica è intervenuta attraverso l'ampliamento dei dati di conoscenza, con la previsione circa la necessaria acquisizione e valutazione (oltre agli elementi già in precedenza previsti): dei dati statistici; del fascicolo dell'ufficio giudicante e del fascicolo della organizzazione della Procura^[5]; della documentazione relativa ai provvedimenti di assegnazione in deroga di cui al comma 1, 3 e 4 dell'art. 10 della Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura (autoassegnazioni, co-assegnazioni successive, assegnazioni in deroga ai criteri prestabiliti), nonché di quella relativa ai provvedimenti di co-assegnazione in materia di DDA; dei provvedimenti a campione al fine di valutare lo svolgimento di una quota di attività giudiziaria. Ed ancora attraverso la previsione della valutazione dei risultati di eventuali pratiche di vigilanza svolte dal Consiglio giudiziario e dei risultati delle ispezioni ministeriali svolte sull'ufficio nel periodo in valutazione.

È stato poi previsto l'ampliamento dei poteri istruttori del Consiglio giudiziario (in precedenza non previsti), il quale, in presenza di potenziali elementi di criticità, dovrà svolgere approfondimenti istruttori, con particolare riferimento alla audizione dei magistrati dell'ufficio o della sezione, del personale amministrativo, dei rappresentanti dell'avvocatura, del dirigente dell'ufficio o, quando si tratti di conferma di un dirigente, dei dirigenti distrettuali.

Infine, sono stati predisposti modelli uniformi per l'acquisizione dei dati e format di autorelazione, di rapporto e di parere, nei quali vengono indicati esclusivamente, ma esaustivamente, i dati necessari per una compiuta valutazione dei risultati conseguiti nel periodo e delle modalità di direzione.

Onde ripristinare la "obbligatorietà" della valutazione del quadriennio, si è poi previsto che il magistrato che non abbia richiesto la conferma nell'incarico e che, comunque, faccia domanda per altro incarico, dovrà comunque allegare alla domanda, ai fini della valutazione del periodo di attività svolta nel quadriennio, i documenti previsti, per la procedura di conferma, dall'art. 79 T.U. dirigenza.

6. Il problema della tempestività della valutazione di conferma.

Ma, una volta intervenuti con maggiore efficacia sulla procedura di conferma, occorre riflettere anche sulla capacità del sistema di governo autonomo di aggiungere ad effettività e concretezza della procedura anche un terzo, ma essenziale, requisito: quello della tempestività, in assenza del quale il ruolo del procedimento di conferma, definito più volte la vera chiave di volta della riforma della dirigenza giudiziaria, viene a perdere ogni concreta efficacia.

La maggiore pregnanza degli accertamenti svolti, infatti, non può avere un vero effetto positivo se ad essa non si accompagna una celere valutazione della sussistenza dei presupposti per la conferma nell'incarico da parte dei Consigli Giudiziari e da parte del CSM.

Le statistiche relative all'esame delle procedure di conferma rivelano come il Consiglio stia accumulando un ritardo significativo nella valutazione delle conferme, soprattutto dei semidirettivi, sì che vi è il rischio di vanificare la *ratio* dell'istituto: di fatto diversi magistrati, pur in presenza magari di pareri non positivi dei Consigli giudiziari, rimangono a ricoprire l'incarico per un tempo significativo successivamente alla scadenza del quadriennio, mentre altri vengono designati ad altro incarico senza sottoporsi alla più rigorosa analisi della procedura di conferma.

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.

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).

Di fatto, il conferimento di nuovo incarico, in assenza della conferma più penetrante come oggi disegnata nel Testo Unico riformato nella parte "conferme", appare eventualità sempre più frequente, con il rischio della scarsa utilità dello sforzo, fatto dal Consiglio, di adeguamento della procedura alla sua effettiva finalità, e con la conseguenza che la conferma, da strumento correlato alla temporaneità finalizzata a sua volta ad arginare una eccessiva continuità dell'incarico direttivo, divenga invece strumento sostanzialmente "inutile", in un sistema che soffre ormai dell'eccesso opposto, ossia la mancanza di stabilità dell'incarico direttivo e

l'eccessiva mobilità dirigenziale.

7. Il progetto di riforma delle norme primarie.

Proprio con riferimento alle problematiche ora evidenziate, il progetto di riforma attualmente all'esame del Parlamento – sia nella sua versione originaria che a seguito degli emendamenti dell'attuale governo – si propone di intervenire con tre previsioni.

La prima consiste nella delega alla riduzione del numero dei posti semidirettivi, recependo la sollecitazione formulata in tal senso dal Consiglio nel parere del 21 aprile 2021.

La seconda consiste nell'innalzamento del termine di legittimazione per la presentazione di domanda per nuovo incarico a cinque anni^[6], e nel ripristino del periodo di legittimazione per gli incarichi per i quali l'attuale 195 Ord. Giudiziario lo esclude (tra cui, in particolare, i presidenti ed i procuratori generali di Corte di appello^[7]). Si tratta di proposta che consentirebbe di ridurre gli spostamenti, di rendere effettiva la conferma e di riportarla a momento di valutazione finalizzato a verificare la prosecuzione dell'incarico attualmente in corso. Su di essa il Consiglio si è espresso favorevolmente in due occasioni^[8], osservando che la soluzione proposta si muove in *“un'apprezzabile ottica di maggiore stabilità delle funzioni dirigenziali”*, è utile anche ad *“impedire che, attraverso l'escamotage di non chiedere la conferma, il magistrato acquisisca la legittimazione al trasferimento”* prima dei cinque (sei) anni, ed inoltre riesce a bilanciare l'esigenza di stabilizzazione con quella di consentire il passaggio ad altre funzioni. Nel parere da ultimo espresso a marzo 2022, poi, il Consiglio ha auspicato, come ulteriore modifica, che il termine di legittimazione venga aumentato ad otto anni, cioè in misura pari alla durata dell'incarico, al fine di: assicurare stabilità nella dirigenza degli uffici; consentire una migliore programmazione delle attività della quinta commissione, che potrebbe procedere sempre a pubblicazioni anticipate rispetto alla scadenza dell'incarico e rispettare senza inconvenienti il criterio cronologico di trattazione delle pratiche; avere una riduzione del numero degli aspiranti, che renderebbe più snelle le procedure concorsuali.

La terza previsione attiene al caso del magistrato che, titolare di incarico direttivo o semidirettivo, non chiede, alla scadenza del quadriennio, una conferma nell'ufficio, conseguentemente non sottoponendosi - attualmente - alla procedura di valutazione. In questi casi, il disegno di legge delega il Governo a prevedere che l'attività svolta dal magistrato debba essere valutata comunque al termine del quadriennio; la valutazione dovrà poi essere tenuta in considerazione laddove il magistrato, successivamente, chieda di concorrere per il conferimento di altri incarichi direttivi o semidirettivi^[9]. Anche su tale previsione il Consiglio si è espresso

favorevolmente, vista la finalità di rendere nuovamente effettiva la verifica, anche in relazione a future domande di conferimento per successivi concorsi, della capacità di svolgimento delle funzioni dirigenziali nel quadriennio trascorso.

8. I casi concreti di non conferma ed il ruolo del governo autonomo.

Auspicando che gli interventi sulla normativa primaria e secondaria riportino effettività alla procedura di conferma, va anche fatta una riflessione sui presupposti sulla base dei quali il Consiglio, nei pochi casi in cui ciò è avvenuto, è giunto a deliberare la non conferma nell'incarico.

Limitando l'analisi alle ultime due consiliature, emerge che si sono avute nella consiliatura 2014-2018 tre delibere di non conferma: due riferite ad incarichi direttivi e fondate su criticità relative ai rapporti con il foro e con i colleghi, con particolare riferimento, sotto questo aspetto, al mancato rispetto dell'autonomia dei magistrati dell'ufficio ed all'incapacità di una gestione dell'ufficio partecipata e condivisa; una riferita ad incarico semidirettivo e fondata sulla valutazione di insussistenza dei pre requisiti di indipendenza, imparzialità ed equilibrio, anche alla luce della natura di un procedimento disciplinare che aveva interessato il magistrato.

Nell'attuale consiliatura, 2018-2022, e sino alla data odierna, si sono avute quattro delibere di non conferma: una relativa ad un incarico direttivo, successivamente però annullata dal giudice amministrativo, fondata sul difetto del prerequisito dell'indipendenza; tre relative ad incarichi semidirettivi (tuttora al vaglio del giudice amministrativo), la prima delle quali si fondava su difetti attinenti all'attitudine direttiva con stretto riferimento alla capacità organizzativa, mentre le altre due si sono fondate sul ritenuto difetto del prerequisito dell'indipendenza.

Appare sempre più frequente, quindi, che le criticità emerse – su segnalazione dei Consigli giudiziari o nascenti da pratiche pendenti presso la Prima commissione consiliare o da esiti di procedimenti disciplinari – e che poi conducono a valutazioni negative in punto conferma, attengano al difetto dei prerequisiti, ed in particolare del requisito, previsto dall'articolo 89 TU, della *“indipendenza da impropri condizionamenti”*.

Questo dato, che richiama non tanto ai risultati in termini di capacità organizzativa, quanto ai presupposti essenziali della funzione giudiziaria prima ancora che di quella direttiva, rende ancor più preoccupante il ritardo del sistema di governo autonomo nella conferma dei dirigenti.

Accanto alle modifiche normative appare necessario allora un maggiore impegno non solo del Consiglio, quest'ultimo allo stato da declinarsi soprattutto in termini di garanzia della tempestività, oltre che della serietà, della valutazione, ma anche da parte degli altri attori

chiamati a contribuire alla verifica.

In primo luogo va richiamato l'impegno richiesto ai Consigli giudiziari, che dovranno utilizzare i maggiori poteri istruttori ed il maggior numero di fonti di conoscenza consentiti dalla nuova Circolare in tema di conferme: procedendo in modo più approfondito alla valutazione in concreto delle capacità organizzative, anche tramite il coordinamento tra i due settori di competenza dei consigli, quello dei pareri attitudinali e di professionalità e quello del controllo sui provvedimenti organizzativi; nonché prestando particolare attenzione all'aspetto della sussistenza dei requisiti dell'indipendenza ed imparzialità, anche avvalendosi della facoltà, riconosciuta espressamente ai Consigli giudiziari in tema di valutazioni di professionalità dalla relativa Circolare, ma espressamente estesa anche alle procedure di conferma dalla delibera del 13 maggio 2020 in tema di linee guida per i consigli giudiziari, di richiedere informazioni alla Prima commissione ed alla sezione disciplinare del consiglio, pur con l'accortezza di precisare che, delle informazioni eventualmente acquisite^[10], il Consiglio giudiziario dovrà fare un utilizzo prudente, limitato *“ad apprezzare i fatti nella loro consistenza oggettiva e per il rilievo che assumono con riguardo ai parametri previsti, senza svolgere ulteriori accertamenti”*.

In secondo luogo, va attribuito giusto rilievo al ruolo dell'avvocatura. Sul punto, peraltro, come già osservato dal Consiglio nel parere reso in proposito, appare equilibrata la previsione dell'attuale Testo Unico, che prevede l'invito al Consiglio dell'Ordine trasmettere informazioni scritte in relazione a *“eventuali fatti specifici e a situazioni oggettive rilevanti per la valutazione delle attitudini direttive riguardanti l'incarico oggetto di valutazione”*, con specificazione anche dei profili di interesse^[11]. Tale previsione costituisce equilibrato bilanciamento tra la tutela dell'indipendenza del magistrato e la possibilità di acquisire il contributo degli avvocati.

In terzo luogo, deve valorizzarsi il contributo dei magistrati stessi dell'ufficio. A questo riguardo, la previsione del progetto di riforma, che prevede l'acquisizione, nella procedura di conferma, di generici “pareri” dei magistrati dell'ufficio e del dirigente dell'ufficio giudiziario “dirimpettaio”, non appare utile né opportuna né portatrice di una sana dinamica interna all'ufficio: come osservato dal Consiglio, essa introduce impropriamente nella procedura non delle fonti di conoscenza, ma dei veri e propri giudizi valutativi (in ipotesi anche non collegati a fatti specifici), che paiono di difficile inquadramento nell'ambito del procedimento (connotato dall'acquisizione di fonti di conoscenza e da un conclusivo parere del Consiglio Giudiziario), che sono scollegati dal riferimento a “fatti”, e che anzi possono indurre improprie ricerche di consenso da parte del dirigente presso i magistrati, attraverso l'inerzia organizzativa o attraverso scelte organizzative finalizzate più ad acquisire il consenso dei magistrati che a fornire una buona organizzazione

all'ufficio.

Al contrario, l'apporto dei magistrati dell'ufficio deve estrinsecarsi in primo luogo nei canali istituzionali previsti dall'ordinamento, ossia nella possibilità di presentare osservazioni ai provvedimenti organizzativi del dirigente, laddove ritenuti ingiusti o contrastanti con i principi dell'ordinamento, considerando che anche l'esito di tali provvedimenti è poi valutabile da parte del Consiglio Superiore in occasione della conferma del magistrato.

Inoltre, l'apporto dei magistrati dell'ufficio (così come di avvocati e personale amministrativo) potrà essere acquisito, ai sensi del nuovo art.83 del Testo unico sulla Dirigenza giudiziaria, attraverso l'audizione dei medesimi avanti il Consiglio Giudiziario, ove tale organo ravvisi “*elementi di criticità potenzialmente rilevanti*” ai fini dell'emissione del proprio parere. In tal modo, le informazioni da parte di chi vive quotidianamente l'ufficio giudiziario, strumento preziosissimo per la valutazione, vengono acquisite in modo corretto, sulla base di una motivata delibera del Consiglio giudiziario ed in relazione a specifici e ben delineati aspetti di criticità.

Un miglioramento del procedimento di conferma, insomma, non può fondarsi sull'acquisizione di elementi valutativi disancorati da fatti specifici, ma deve provenire, nell'ambito di un circuito istituzionale, attraverso la corretta partecipazione dei magistrati al governo autonomo della magistratura, che non è compito esclusivamente dei Consigli giudiziari e del Consiglio superiore, ma è rimesso nelle mani di tutti i magistrati.

[1] Riforma introdotta dalla l.d. n. 150 del 2005 ed attuata con il d.lgs. n. 160 del 2006, poi modificato dalla l. n. 111 del 2007.

[2] Così il Consiglio nel parere espresso il 12 giugno 2002, con considerazioni ribadite nel successivo parere del 22 maggio 2003.

[3] Peraltro accertata “*nella diversa misura in cui – in relazione alla natura dell'incarico svolto (di direzione o di collaborazione alla funzione direttiva) e alle dimensioni dell'ufficio – la stessa rileva nella valutazione finalizzata alla scelta di dirigenti di uffici direttivi e di magistrati che esercitano funzioni semidirettive*”

[4] Quanto ai semidirettivi, a fronte di una previsione normativa (art.47 ter Ord. Giud.) che 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; come dati totali, vi sono 832 semidirettivi a fronte di 7.658 non semidirettivi.

[5] Fascicolo disponibile presso la VII Commissione del Consiglio e nel quale sono conservati tutti i provvedimenti organizzativi adottati dal dirigente nel periodo in valutazione e le deliberazioni assunte dal Consiglio in merito.

[6] Cinque nel progetto Bonafede, sei nel progetto Cartabia, di nuovo cinque nel progetto approvato dalla Camera.

[7] Viene abrogato l'articolo 195 O.G.. Rimarrebbe la previsione di un termine diverso solo per gli incarichi di Primo Presidente della Corte di cassazione e di Procuratore Generale presso la medesima Corte.

[8] Parere su progetto Bonafede, delibera 21 aprile 2021; parere su progetto Cartabia, delibera 23 marzo 2022.

[9] Questo principio di delega, si afferma, vuole superare l'attuale automatismo, previsto dall'art. 92 del TU, in base al quale *«Il conferimento di un diverso incarico direttivo o semidirettivo, successivo alla scadenza del primo quadriennio, costituisce implicita valutazione positiva delle funzioni direttive o semidirettive in precedenza svolte, rendendo superflua l'adozione di una delibera espressa di conferma»*.

[10] Salve ragioni di riservatezza che consentono al consiglio di non rendere le richieste informazioni.

[11] a) rapporti con la classe forense e i relativi organismi di rappresentanza; b) raggiungimento di standard di efficienza nel lavoro giudiziario e amministrativo, in relazione al programma organizzativo dell'ufficio o alla risoluzione di particolari profili problematici; c) predisposizione e osservanza delle tabelle degli uffici giudicanti e dei programmi organizzativi degli uffici requirenti; d) gestione dei flussi e tempi di definizione dei procedimenti, anche alla stregua delle indicazioni contenute nelle tabelle, nel programma organizzativo e nel rapporto informativo annuale sull'andamento dell'ufficio; e) organizzazione del lavoro in relazione alla gestione degli affari, tenuto conto della loro complessità e dei carichi di lavoro; f) organizzazione del ruolo di udienza; g) vigilanza, nei casi previsti dall'Ordinamento giudiziario, nei confronti dei magistrati ordinari e onorari, degli Uffici del Giudice di Pace e degli Uffici NEP.