

Soggetti soltanto alla legge. I magistrati e le carriere

di Riccardo De Vito

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

1. Umori

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Dietro la carriera

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Un esercizio di memoria

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

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

Non si può fare a meno di menzionare, in questo ordine di ragionamenti, anche la legge 25 maggio 1970 n. 357, abolitrice dell'esame pratico per divenire aggiunto giudiziario, livello intermedio tra uditore giudiziario e magistrato di tribunale scomparso soltanto nel 1979 (l. 97/79).

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

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

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

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

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

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

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

Libero dall'ansia e dall'angoscia, il magistrato può dedicarsi all'esame dei licenziamenti senza giusta causa degli operai, alla vigilanza nelle carceri e all'ascolto dei detenuti, all'indagine sulle cause della sparizione del carburante dal mercato, all'osservazione delle arance atrofizzate prodotte da terreni inquinati.

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

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

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

4. Normalizzazione e autonormalizzazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. *Sine spe ac metu?*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

rigenerare un’autentica capacità attrattiva della toga.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Dirigenti o capi?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Antidoti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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