

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA**

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E FUNZIONI
AMMINISTRATIVE**

**(AMMINISTRAZIONE DELLA GIURISDIZIONE E
AMMINISTRAZIONE DEI SERVIZI DELLA GIUSTIZIA)**

di

Carmen Mattea Tasca

**RELATORE: CHIARISSIMO PROF. CLEMENTE
SANTACROCE**

ANNO ACCADEMICO 2022-2023

SOMMARIO

<i>INTRODUZIONE</i>	<i>pag. 3</i>
<i>CAPITOLO I: IL RUOLO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA</i>	<i>pag. 13</i>
<i>I.I Il Ministro della giustizia e la funzione di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia</i>	<i>pag. 13</i>
<i>I.II Il Consiglio superiore della magistratura e le sue attribuzioni</i>	<i>pag. 20</i>
<i>I.III Il rapporto tra il Ministro della giustizia e il Consiglio superiore della magistratura. Conferimento degli incarichi direttivi</i>	<i>pag. 37</i>
<i>I.IV L'assetto della dirigenza</i>	<i>pag. 55</i>
<i>CAPITOLO II: LA STRUTTURA DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA</i>	<i>pag. 78</i>
<i>II.I La struttura del Ministero alla luce delle più recenti riforme nell'ambito del diritto amministrativo</i>	<i>pag. 78</i>
<i>II.II La nuova disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati</i>	<i>pag. 92</i>
<i>CAPITOLO III: L'UFFICIO GIUDIZIARIO</i>	<i>pag. 106</i>
<i>III.I L'organizzazione degli uffici giudiziari e funzione delle direttive del Consiglio superiore della magistratura in materia tabellare</i>	<i>pag. 106</i>
<i>III.II Le prime circolari in materia tabellare e gli sviluppi successivi</i>	<i>pag. 110</i>
<i>III.III Il sistema tabellare</i>	<i>pag. 117</i>
<i>CONCLUSIONI</i>	<i>pag. 119</i>
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	<i>pag. 125</i>

INTRODUZIONE.

Nell'ordinamento vigente il Ministero della giustizia è un dicastero del governo italiano.

È preposto all'organizzazione dell'amministrazione giudiziaria civile, penale e minorile, dei magistrati e di quella penitenziaria.

Il Ministero della Giustizia ha come compito precipuo quello di:

- sovrintendere all'organizzazione dei servizi della giustizia, intesi quelli di organizzare gli uffici giudiziari come tribunali, corti, e servizi afferenti (uffici giudiziari, cancellerie, segreterie, ecc.);
- sovrintendere ai penitenziari di Stato, sia gestendo i carcerati e le carceri esistenti tramite la polizia penitenziaria - che dal dicastero dipende - sia effettuando manutenzione o costruendo nuove strutture;
- gestire le strutture dei servizi minorili per la giustizia, sia per i minori che versino in particolari problemi (adozioni, perdita della famiglia, affidamenti, ecc.) sia per quelli che abbiano compiuto reati (cosiddetti riformatori minorili);
- gestire gli archivi notarili, ossia gli uffici ove vengono depositati i testamenti e altri atti dai notai;
- vigilare sugli ordini e collegi professionali (quali ad esempio avvocati, notai, medici, commercialisti, ingegneri, geometri, periti, ecc.);
- amministrare il casellario giudiziale, ossia la banca dati dove sono iscritte tutte le condanne subite;
- sovrintendere alla cooperazione internazionale in materia civile e penale;
- istruire le domande di grazia da proporre al presidente della repubblica;
- curare la pubblicazione di tutti gli atti normativi sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana;
- sovrintendere alle modifiche dei codici civile, penale, di procedura civile e penale.

Il ministro della giustizia è il solo ministro ad avere rilievo costituzionale: l'articolo 110 della Costituzione gli assegna il compito di curare *"l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia"*.

La particolarità discende dalle disposizioni con le quali la stessa Costituzione garantisce la piena autonomia e indipendenza dei giudici da ogni altro potere dichiarando che essi *"sono soggetti soltanto alla legge"*.

L'organo di rilevanza costituzionale che assicura l'autonomia dell'ordine giudiziario è il Consiglio superiore della magistratura che è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Spetta al Consiglio Superiore della Magistratura provvedere alle assunzioni, ai trasferimenti, alle promozioni dei magistrati.

La legge che regola il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura prevede la facoltà del Ministro della giustizia di formulare richieste e osservazioni sulle materie di competenza propria del Consiglio superiore della magistratura.

Può partecipare alle sedute del Consiglio quando ne è richiesto dal Presidente o quando lo ritiene opportuno per fare comunicazioni o dare chiarimenti.

Inoltre, ha facoltà di chiedere ai capi delle Corti informazioni circa il funzionamento della giustizia.

Si esprime sulla nomina dei capi degli uffici giudiziari.

Il Ministro della giustizia ha la facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

Il Consiglio superiore della magistratura si pronuncia sulle azioni promosse dal Ministro.

La Costituzione prevede dunque le due funzioni fondamentali del Ministro:

- l'organizzazione dei servizi;
- la titolarità dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati.

Le altre funzioni sono definite con legge ordinaria.

Nel quadro delle riforme sull'ordinamento giudiziario, merita un richiamo, per la portata innovativa, il decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240

recante: «*Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia*».

Il predetto decreto, infatti, disciplinava per la prima volta i rapporti tra i magistrati capi degli uffici giudiziari e i Dirigenti amministrativi degli stessi, nonché istituiva strutture decentrate sul territorio del Ministero della Giustizia.

L'ultima riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio Superiore della Magistratura, invece, è stata introdotta dalla Legge 17 giugno 2022, n. 71, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 142 del 20 giugno 2022.

Il provvedimento normativo (rubricato "*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*") si articola in 6 capi per un totale di 43 articoli.

La prima parte del provvedimento delega il Governo alla riforma dell'ordinamento giudiziario, e, in particolare, alla revisione:

- dei criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, affinché vengano decisi in base all'ordine cronologico delle scoperture per evitare le “*nomine a pacchetto*”;
- del procedimento di approvazione delle tabelle organizzative degli uffici giudiziari in direzione di una semplificazione;
- dei criteri di accesso alle funzioni di consigliere di cassazione e di sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione;
- delle procedure di valutazione di professionalità dei giudici togati, prevedendosi l'istituzione di un fascicolo personale per tale valutazione contenente, per ogni anno di attività, i dati statistici e la documentazione necessari per valutare il complesso dell'attività svolta;

- della disciplina dell'accesso in magistratura, prevedendosi l'accesso al concorso direttamente dopo la laurea.

La delega è diretta anche alla disciplina:

- del passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa, prevedendosi, come regola generale, che tale passaggio possa essere effettuato solo una volta nel corso della carriera entro 10 anni dalla prima assegnazione delle funzioni;
- dell'organizzazione degli uffici di giurisdizione e dell'incompatibilità di sede per ragioni di parentela o coniugio e di tramutamenti ad altra sede o ufficio;
- degli illeciti disciplinari dei magistrati, con introduzione di nuove condotte e due nuovi istituti (estinzione dell'illecito e riabilitazione).

Per quanto concerne la parte immediatamente precettiva assumono particolare rilievo in ragione del dibattito che ha accompagnato l'intero *iter* normativo:

- le disposizioni dirette ad evitare le c.d. porte girevoli mediante la previsione di ineleggibilità dei magistrati che non siano collocati in aspettativa e di limiti al ricollocamento in ruolo per i magistrati candidati e non eletti;
- le disposizioni concernenti la composizione del CSM, il numero dei cui componenti è portato a 30 complessivi (20 magistrati ordinari, e 10 eletti dal Parlamento) con conseguente modifica del *quorum* funzionale per la validità delle deliberazioni: almeno 14 magistrati e 7 consiglieri eletti dal Parlamento;
- le disposizioni concernenti il sistema elettorale dell'organo di autogoverno che viene configurato come sistema maggioritario con correttivo proporzionale, basato su candidature individuali (un minimo di 6 candidati in ogni collegio binominale), di cui almeno tre del genere meno rappresentato, e eventuale sorteggio, laddove manchi il numero minimo di

candidati o sia necessario riequilibrare le candidature del genere meno rappresentato.

Il presente contributo mira ad analizzare in chiave critica la situazione che è data riscontrare all'interno dell'organizzazione degli uffici giudiziari con particolare riguardo all'aspetto della dirigenza e alla discussa tematica dei magistrati "fuori ruolo".

Devesi evidenziare che la nostra Costituzione ha adottato un sistema di rigida separazione di funzioni tra magistratura¹ e amministrazione dei servizi attinenti alla giustizia, attribuendo al Ministro della giustizia esclusivamente l'organizzazione e il funzionamento di questi ultimi.

L'art. 105 della Costituzione precisa che "Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati".

L'utilizzo da parte del Ministero di magistrati fuori ruolo e non di propri dirigenti amministrativi era stato originariamente introdotto nella prospettiva di garantire l'indipendenza dell'apparato giudiziario dall'esecutivo: l'autonomia del ruolo giurisdizionale non consentirebbe di affidare a dirigenti amministrativi compiti e prerogative di carattere decisionale esclusivo; altrimenti la struttura organizzativa non avrebbe più carattere "servente".

D'altra parte, il fatto che membri del potere giudiziario siano ancora oggi preposti ad uffici amministrativi e svolgano quindi attività di carattere amministrativo finisce con l'essere valutato negativamente in quanto nell'esercizio della funzione amministrativa viene coinvolto un Ordine che

¹ Articolo 104, primo comma, della Costituzione "*La Magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere*".

è, per la nostra Costituzione, indipendente²: se il potere giurisdizionale deve essere posto nella condizione di svolgere la propria funzione in modo autonomo, affidare, nell'ambito di quest'Ordine, ad un complesso di magistrati/dirigenti amministrativi compiti e prerogative dirigenziali significa in ogni caso incidere negativamente su questa autonomia³, vanificando di fatto, la separazione fra potere giudiziario e potere esecutivo. L'esercizio di funzioni amministrative collegate all'attività giurisdizionale crea tutta una serie di problematiche, tra cui il fatto che:

- l'attività amministrativa, seppur posta in essere da magistrati, deve rispondere ai principi che le sono propri;
- si deve garantire l'indipendenza non solo dell'Ordine giudiziario nel suo complesso ma anche di ogni singolo magistrato.

Il presente contributo mira ad analizzare i rapporti tra i due ruoli professionali entrambi essenziali per l'organizzazione giudiziaria ovverosia

² G. LA GRECA, *Verso la riforma del Ministero di Grazia e Giustizia* in *La Cassazione Penale*, 1991, II, 686, dove, fra l'altro, veniva ribadito che detto Ministero è una organizzazione complessa; il problema di una sua ristrutturazione non si può ridurre all'opportunità o meno di utilizzare i magistrati senza prima verificare se è ancora attuale che l'organismo centrale svolga tutti i compiti tradizionalmente affidatigli.

L'Assemblea costituente in materia di Ordine giudiziario, vista l'incertezza su quali partiti politici avrebbero governato il paese, ha determinato una estrema valorizzazione del principio di indipendenza della Magistratura, valore di cui si era sentita la mancanza durante il ventennio precedente, quando il concetto di unitarietà dello stato fascista e la demonizzazione dei poteri o corpi separati, avevano di fatto reso la Magistratura uno strumento di regime; tutto ciò superando i dubbi sull'opportunità di prevedere in un ordinamento democratico un Ordine autonomo.

³ A tal proposito si vedano. A. CERRUTI, *Il dibattito sulla dirigenza* in *Quaderni della Giustizia*, 1986, (58), 8. A. ANTUOFERMO, *Sull'amministrazione della giustizia nel periodo 1° luglio -30 giugno 1990* in *La Giustizia Penale*, 1991, III, 1. F. MARINELLI *La riforma della dirigenza nel settore giudiziario* in *Quaderni della Giustizia*, 1986, (56), 12. I. ABBATANTUONO *Organizzazione, metodi di lavoro e realtà giudiziaria*, in *Rivista del Cancelliere*, 1991, III, 1.

il rapporto fra i magistrati chiamati a ricoprire incarichi dirigenziali di natura amministrativa presso il dicastero della Giustizia e i dirigenti amministrativi.

Le articolazioni interne degli uffici giudiziari si possono ripartire, in base alle funzioni assegnate, in due distinti gruppi assoggettati a un diverso e distinto regime giuridico a seconda che esercitino funzioni giurisdizionali ovvero funzioni di amministrazione della giurisdizione.

Su tale presupposti si potrebbero far rientrare fra i soggetti del primo gruppo gli organi giudicanti, singoli o collegiali, con composizione e durata legata agli affari di cui sono investiti mentre, fra i soggetti del secondo gruppo andrebbero ricompresi oltre al Csm, i dirigenti degli uffici giudiziari.

A differenza di quanto avviene per le funzioni giurisdizionali che sono esercitate da tutti i magistrati addetti all'ufficio in base a turni di servizio, le funzioni di amministrazione della giurisdizione spettano solo al capo dell'ufficio (o a chi vicariamente lo sostituisce) e non spettano affatto a ciascun componente dell'ufficio.

Quando si tratta di esercitare funzioni giurisdizionali si debbono allora applicare principi tra cui:

- il fatto che i magistrati si distinguono fra loro solo per diversità di funzioni (e non per gradi o per categorie di appartenenza né per anzianità di servizio);
- la precostituzione dell'organo giudicante rispetto alla “regiudicanda” (art. 25, 1 comma Cost.);
- il fatto che nei rapporti fra organi giudicanti non può esistere altra gerarchia che quella derivante dal sistema dei mezzi di impugnazione;
- il fatto che i giudici sono soggetti solo alla legge (art. 101 Cost.).

Nei rapporti fra organi di amministrazione della giurisdizione, invece, si può e si deve stabilire una gerarchia e si può addirittura configurare una sorta di

rapporto di subordinazione fra C.S.M. e dirigenti degli uffici giudiziari fino a prevedere un potere di annullamento⁴.

L'attività amministrativa posta in essere inoltre deve rispondere ai principi dell'imparzialità e del buon andamento, o, in altri termini, deve rispondere al principio di efficienza, quale principio che non si riferisce solo agli uffici della Pubblica Amministrazione, ma che è canone organizzativo riferibile a tutta l'organizzazione pubblica, ivi compresi gli uffici giudiziari⁵.

Le stesse osservazioni vanno estese agli uffici periferici ove i magistrati a capo degli uffici hanno la responsabilità organizzativa anche dei servizi giudiziari: il ruolo dei dirigenti - i soli ad avere la relativa competenza professionale - finisce di fatto con l'essere marginalizzato.

Regna poi una generale deresponsabilizzazione dei dirigenti: da una parte, i magistrati continuano a vedere garantito il loro status giuridico anche quando svolgono funzioni amministrative (pur non avendo la cultura per dare il giusto valore all'organizzazione dei servizi) e non sono mai di fatto chiamati a rispondere della loro inefficienza; dall'altra parte, i dirigenti amministrativi possono permettersi di non assumere le responsabilità connesse all'attività da loro svolta, non avendo autonomia e potere formale nell'espletamento dei loro compiti.

La figura del dirigente dell'ufficio giudiziario racchiude in sé una serie imponente di poteri che non trova riscontro in altre realtà organizzative: concentra, infatti, su di sé funzioni giurisdizionali, di amministrazione della giurisdizione, amministrative -gestionali, di controllo, di rappresentanza.

⁴ In questo senso la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 1974 n. 245 in *Giustizia Civile*, 1974, III, 434 dove si parla espressamente di un potere di annullamento da parte del C.S.M. dei provvedimenti di applicazione o supplenza disposti dal Presidente della Corte d'Appello.

⁵ Così M.S. GIANNINI *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981,263.

Questa particolare situazione mina la funzionalità e l'efficienza organizzativa dell'amministrazione giudiziaria e concorre, ad avviso di chi scrive, a rafforzare il fenomeno di "inefficienza della giustizia italiana" e che si manifesta tra l'altro anche attraverso la lunghezza dei processi civili e penali.

Detta anomalia si inserisce nel dibattito circa la necessità di migliorare l'efficienza del settore giustizia.

Le nuove tecnologie e il maggior grado di conoscenza da parte del cittadino/utente impongono che l'erogazione dei servizi avvenga con modalità diverse e più efficaci.

Alla luce di questa particolare situazione quali possono essere le possibili soluzioni?

Da una parte si potrebbe infatti sostenere che nell'ordinamento della giustizia italiana la preponderanza del ruolo della magistratura, giustificabile quando il Governo aveva un ruolo di pesante ingerenza nell'attività giudiziaria, non è più idonea.

Al contempo però occorrerebbe riconoscere una autonoma collocazione alla figura del dirigente amministrativo, svincolandola dal modello tradizionale. Allo stesso tempo si potrebbe anche affermare che mai come in questo particolare momento storico si pone la necessità di salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia della magistratura.

Al fine di delineare compiutamente la migliore tra le soluzioni possibili, si procederà con l'illustrare in via preliminare gli elementi caratterizzanti il Ministero della Giustizia ovvero la sua struttura, le sue funzioni e la composizione degli uffici giudiziari.

Si passerà poi a valutare e disaminare quale potrebbe essere il ruolo più consono del Ministero e, in particolare, quali compiti dovrebbe svolgere direttamente e quali in via decentrata.

Ciò alla luce delle più recenti novità introdotte con la profonda riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, e con particolare attenzione ai profili che ne dovrebbero assicurare il funzionamento.

Lo scopo è di verificare se è opportuno che i magistrati debbano continuare o meno a ricoprire gli incarichi ministeriali finora affidati loro in via esclusiva.

Il ruolo del Ministero verrà analizzato anche rispetto agli altri soggetti che con lui entrano in contatto, in primis, il C.S.M.: anche il C.S.M., come il Ministero, infatti svolge funzioni strumentali rispetto a quelle giurisdizionali con carattere amministrativo.

CAPITOLO I: IL RUOLO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

SOMMARIO: I.I Il Ministro della giustizia e la funzione di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia; I.II Il Consiglio superiore della magistratura e le sue attribuzioni; I.III Il rapporto tra Ministro della Giustizia e Consiglio Superiore della Magistratura. Conferimento degli incarichi direttivi; I.IV. L'assetto della dirigenza.

I.I Il Ministro della giustizia e la funzione di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

A capo del Ministero della Giustizia vi è il Ministro della Giustizia nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'attuale Ministro della Giustizia è Carlo Nordio in carica dal 22 ottobre 2022.

Il Ministro della Giustizia è l'unico ministro ad avere rilievo costituzionale. Le due funzioni fondamentali, espressamente indicate agli articoli 110 e 107 della Carta Costituzionale sono: 1) l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia⁶; 2) la facoltà di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati⁷.

⁶ Art. 110 Costituzione. *“Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia”.*

⁷ Art. 107 Costituzione: *“I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.*

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario”.

Le altre funzioni sono definite con legge ordinaria.

Il Ministero è presente sin dal Governo Cavour IV nel 1861, quale ministero che si occupava anche degli affari del culto, ossia delle attività legate all'ambito religioso ed ecclesiastico.

Infatti, la denominazione varia col tempo in relazione a tale attività.

A far data dal 1932, col Governo Mussolini, le attività ecclesiastiche e del culto passano al Ministero dell'Interno, più legato all'esecutivo, ove sono tuttora, e il ministero assunse la denominazione “di Grazia e Giustizia”.

Molte competenze sono variate con l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura nel 1958, che ha sottratto al ministro tutti i poteri in relazione al reclutamento, nomina, trasferimento, promozioni, sanzioni disciplinari e dimissioni dei magistrati, tanto ordinari che onorari.

Dal 1990, assume anche le competenze sulla Polizia penitenziaria. Viene pertanto creato il DAP o Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria.

Ha assunto l'attuale denominazione nel 1999 anticipando in parte l'entrata in vigore della Riforma Bassanini sull'organizzazione del Governo, nonché la sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale, con cui il potere di grazia è stato riservato al Presidente della Repubblica.

La Costituzione attribuisce direttamente al Ministro della Giustizia le seguenti funzioni:

- l'attuazione dell'indirizzo politico sulle questioni di giustizia deliberato dal Consiglio dei ministri (art. 92⁸ e 95⁹ della Costituzione);

⁸ Art. 92 Costituzione: “*Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri.*

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri”.

⁹ Art. 95 Costituzione: “*Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.*

- l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati (art. 107 della Costituzione);
- l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art.110 della Costituzione).

Rispetto a quest'ultima attribuzione, il ruolo del Ministro è anzitutto caratterizzato dalla gestione delle attività strumentali al funzionamento degli uffici giudiziari.

Si tratta di un articolato insieme di funzioni di supporto, di coordinamento e di organizzazione delle strutture, relativo ad aree come le rilevazioni statistiche e la gestione delle risorse umane, materiali e finanziarie.

È fondamentale, a questo proposito, tener distinto il ruolo del Ministro della Giustizia nei confronti degli uffici giudiziari (giudicanti e requirenti) rispetto a quello svolto negli uffici periferici del Ministero, come ad esempio nei Centri per la giustizia minorile.

Nel primo caso, il Ministro della Giustizia, attraverso gli uffici del dicastero, ha il compito di fornire agli uffici giudiziari il personale tecnico ed amministrativo, i locali e gli strumenti di supporto (impianti, attrezzature, beni e servizi informatici, ecc.), oltre ai fondi necessari al loro funzionamento¹⁰.

I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri”.

¹⁰ In realtà gli edifici in cui hanno sede gli uffici giudiziari sono forniti dagli enti locali, ai quali il Ministero corrisponde annualmente un apposito trasferimento finanziario. In tutti i circondari giudiziari è costituita una Commissione manutenzione, che vede la partecipazione dei capi degli uffici e di rappresentanti degli enti locali, per la gestione degli immobili occupati dagli uffici giudiziari.

Si veda in tal senso, G. DI FEDERICO, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Cedam, Padova, 2004, pag. 207.

Il contributo, tuttavia, si limita sostanzialmente alla fornitura delle risorse umane, materiali e finanziarie.

Ogni ufficio giudiziario, sotto la direzione del magistrato a capo dell'ufficio (nominato dal C.S.M. con il concerto del Ministro) e del dirigente amministrativo (nominato dal Ministro), gode di amplissimi margini di autonomia nell'organizzazione della propria struttura, nella gestione delle risorse assegnate e nell'eventuale determinazione di obiettivi.

Il rapporto tra il Ministero della Giustizia e gli uffici giudiziari, quindi, non è di tipo gerarchico, ma funzionale.

Nel secondo caso, cioè nelle relazioni tra il Ministro della Giustizia e gli uffici centrali o periferici del dicastero, i rapporti sono invece di tipo gerarchico. Tra questi, l'amministrazione penitenziaria assume particolare rilevanza sia per l'assorbimento di risorse finanziarie che di personale impegnato.

Dal Ministero della Giustizia, infatti, dipendono anche tutte le strutture carcerarie della Repubblica.

Esse sono organizzate, ai sensi dell'art. 59 Legge 26 luglio 1975 n. 354, la legge sull'Ordinamento penitenziario, in:

- Istituti di custodia cautelare;
- Istituti per l'esecuzione delle pene;
- Istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza;
- Centri di osservazione.

Strutture territoriali dell'amministrazione penitenziaria sono anche gli "*Uffici locali di esecuzione penale esterna*" (UEPE), così denominati dalla legge 27 luglio 2005, n. 154 che ha modificato l'art. 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354 che costituiva i centri di servizio sociale per adulti dell'amministrazione penitenziaria.

Gli UEPE curano l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza nonché il trattamento dei condannati e degli

internati e seguono il reinserimento nella vita libera dei sottoposti a misure di sicurezza non detentive.

Le varie strutture sono gestite dalle rispettive direzioni che operano nel rispetto delle direttive dei "*Provveditorati Regionali dell'amministrazione penitenziaria*", che assicurano l'uniformità dell'azione penitenziaria nell'ambito regionale.

I Provveditorati Regionali esercitano le competenze relative ad affari di rilevanza regionale, secondo le direttive del DAP, che assicura l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale, pur nel rispetto delle prerogative regionali.

Il Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche, adottato con d.p.c.m 15 giugno 2015 n. 84, ha ridefinito numero e aree di competenza dei Provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria.

Competenti in materia di personale, organizzazione dei servizi e degli istituti, detenuti ed internati, rapporti con gli enti locali, le regioni ed il servizio sanitario nazionale, esercitano tali funzioni a livello locale secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.

Essi sono costituiti, nelle sedi di cui alla Tabella B allegata al d.p.c.m 15 giugno 2015 n. 84 che sostituisce la Tabella E allegata alla legge 395/1990 (sono attualmente 11).

L'attuale capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è Giovanni Russo.

In quest'ambito il Ministro della Giustizia, attraverso uno specifico dipartimento, svolge compiti di attuazione della politica dell'ordine, della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari, del trattamento dei detenuti, nonché di amministrazione del personale penitenziario e di gestione dei supporti tecnici necessari.

Del pari, il Ministro della Giustizia opera nel settore della giustizia minorile. Il Dipartimento per la giustizia minorile, per brevità anche DGM, è uno dei quattro dipartimenti cui è articolato il Ministero della giustizia italiano. A seguito del nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia (DPCM 15 giugno 2015, n. 84) è stato denominato "*Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità*".

Il DGM si occupa della giustizia minorile, sovrintende ai tribunali per minorenni, ai cosiddetti riformatori dei minori, ai programmi di recupero, all'inserimento dei minori responsabili di reati nella vita sociale.

Il capo del dipartimento dal 07.03.2023 è il magistrato Antonio Sangermano.

Dal dicastero dipendono, le strutture minorili territorialmente articolate in 12 centri presenti in tutta Italia su base regionale o raggruppando due o più regioni.

Ogni centro opera sul territorio attraverso i servizi Minorili della Giustizia previsti dall'art. 8 del D. Lgs. 28 luglio 1989 n. 272:

- n. 25 Centri di prima accoglienza;
- n. 18 Istituti penali per minorenni;
- n. 29 Uffici di servizio sociale per minorenni;
- n. 12 Comunità.

La formazione del personale della giustizia minorile è curata dall'Istituto centrale di formazione del personale con sede centrale in Roma.

L'Istituto ha proprie sedi decentrate a Castiglione delle Stiviere (Mantova) e a Messina.

Tra i compiti vi è quello della gestione delle strutture e dei servizi centrali distribuiti sul territorio e del personale che vi opera.

I predetti compiti, tuttavia, non esauriscono le funzioni del Ministro e del Ministero della giustizia.

Vero è che il dicastero, svolge anche un insieme eterogeneo di funzioni amministrative di supporto all'attività giurisdizionale e requirente.

Si tratta di attività variegata tra cui si annoverano: la supervisione sull'Amministrazione degli archivi notarili, la vigilanza sugli ordini e sui collegi professionali, l'amministrazione del casellario giudiziale, la cooperazione giudiziaria internazionale in materia civile e penale (ordini di estradizione e rogatorie internazionali), l'istruttoria nelle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica e nelle applicazioni delle autorizzazioni a procedere nei confronti di soggetti dotati di immunità.

Queste funzioni di tipo "amministrativo", insieme a quelle di "*supporto al funzionamento degli uffici giudiziari*" costituiscono il nucleo prevalente dell'attività del Ministero.

Per quanto concerne l'esercizio dell'azione disciplinare, l'organizzazione del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e l'esercizio di ogni altra attribuzione demandatagli dalla legge, il Ministro della Giustizia esercita la sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari¹¹.

In questo specifico ambito, il Ministro della Giustizia è investito di una serie di attribuzioni che gli consentono di ordinare ispezioni o richiedere informazioni agli uffici di riferimento.

Il Ministro della Giustizia ha la possibilità di accedere alle informazioni raccolte durante le cosiddette ispezioni "periodiche", svolte in genere ogni tre anni su tutti gli uffici giudiziari per accertare se operano secondo le norme vigenti.

Il Ministro della Giustizia, inoltre, può, in ogni tempo, quando le ritenga opportuno, disporre ispezioni negli uffici giudiziari al fine di accertare la produttività degli stessi nonché l'entità e la tempestività del lavoro dei singoli magistrati¹², senza per questo incidere sullo *status* di magistrato che rimane di spettanza del C.S.M. Sempre in quest'ambito, il Ministro della Giustizia può chiedere ai magistrati a capo delle Corti d'Appello

¹¹ Ai sensi dell'art. 56 del DPR 916/1958.

¹² Si veda l'art.7 della L. 1311/1962.

informazioni sul funzionamento della giustizia¹³ o sulla condotta di singoli magistrati.

1.11 Il Consiglio superiore della magistratura e le sue attribuzioni.

Il Consiglio Superiore della Magistratura è un organo che venne introdotto in Italia durante il periodo monarchico.

Fu nominato per la prima volta all'art. 4 della legge 511 del 1907, che lo istituì presso il Ministero della Giustizia, sostanzialmente come organo consultivo, e amministrativo per le nomine di alcune cariche entro la magistratura.

Pochi mesi dopo, il governo Giolitti III firmò la legge 689 dello stesso anno che definiva e inquadrava il nuovo organo, anche se ovviamente, agendo la magistratura in nome del Re, i suoi componenti si configuravano come dipendenti del governo.

Le sue funzioni rimasero grosso modo invariate fino alla Costituzione Repubblicana, che ne trasformava radicalmente i poteri da organo consultivo-amministrativo presso un ministero, ad organo di governo autonomo della Magistratura.

Il C.S.M. si è insediato ufficialmente il 18 luglio 1959 e ha tenuto la sua prima riunione, presso il palazzo del Quirinale, dove è restato sino al 1962, quando fu trasferito presso l'attuale sede di Palazzo dei Marescialli, in piazza dell'Indipendenza 6.

Le prime donne a diventare componenti del Consiglio Superiore della Magistratura furono nel 1981 la professoressa Ombretta Fumagalli Carulli e la professoressa Cecilia Assanti, entrambe elette dal Parlamento.

Soltanto nel 1986 fu eletta dagli stessi magistrati Elena Paciotti.

Il Consiglio superiore della magistratura è composto da 33 membri e presieduto dal Presidente della Repubblica che vi partecipa di diritto.

¹³ Ai sensi dell'art.14 della L. 195/1958 istitutiva del Csm.

Altri membri di diritto sono il Primo Presidente e il Procuratore generale della Corte Suprema di Cassazione.

Gli altri 30 componenti sono eletti per i 2/3 da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti a tutte le componenti della magistratura (membri togati 20 di cui 2 esercitano funzioni di legittimità, 13 esercitano funzioni giudicanti di merito e 5 esercitano funzioni requirenti di merito) e per 1/3 dal Parlamento riunito in seduta comune tra i professori universitari in materie giuridiche e avvocati che esercitano la professione da almeno quindici anni (membri laici 10).

I componenti magistrati (c.d. togati) appartenenti a tre categorie (legittimità, requirenti di merito e giudicanti di merito), vengono eletti in 4 collegi elettorali:

- un collegio unico nazionale per 2 componenti che esercitano funzioni di legittimità in Cassazione e relativa Procura Generale;
- due collegi territoriali binominali maggioritari per 5 magistrati che esercitano funzioni requirenti, in ciascuno dei quali vengono eletti i 2 candidati più votati nonché il "miglior terzo" per percentuale di voti presi sul totale degli aventi diritto al voto;
- quattro collegi territoriali binominali maggioritari per l'elezione di 8 magistrati con funzioni di merito, o destinati all'ufficio del massimario della Cassazione, in ciascuno dei quali vengono eletti i due candidati più votati;
- un collegio unico nazionale, virtuale, in cui vengono eletti 5 magistrati con funzioni di merito, o destinati all'ufficio del massimario della Cassazione, con ripartizione proporzionale dei seggi.

In questo modo, si garantisce che nel CSM siedano esponenti delle diverse funzioni in cui si articola la carriera professionale del magistrato.

I componenti eletti dal Parlamento (c.d. laici) sono invece eletti in seduta comune dei due rami del Parlamento.

Il Vice presidente del C.S.M. viene eletto da tutti i consiglieri e scelto fra i membri c.d. laici: sostituisce il Presidente della Repubblica in caso di

assenza o impedimento, esercita le funzioni che questi gli delega nonché quelle previste dalla legge e/o dal regolamento interno (quali, ad esempio, la predisposizione dell'ordine del giorno e la presidenza del Comitato di presidenza).

Con la presenza dei membri laici i costituenti vollero impedire che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura si trasformasse nella creazione di una specie di casta separata da tutti i poteri dello Stato e gelosa dei suoi privilegi.

La stessa ragione ha spinto ad attribuire la presidenza del collegio al capo dello Stato, anche se bisogna aggiungere che tale presidenza ha prevalente carattere formale e simbolico, visto che il CSM elegge, tra i membri laici, un vicepresidente che svolge concretamente tutti i compiti connessi alla presidenza del collegio.

L'attuale Vice Presidente è l'Avv. Fabio Pinelli del Foro di Padova.

La Costituzione non stabilisce direttamente quanti devono essere i componenti del CSM, ma si limita a stabilirne la composizione percentuale.

Attualmente i componenti eletti dal Parlamento sono 10, i magistrati con funzioni di legittimità 2, mentre i magistrati con funzioni di merito 18.

La carica di consigliere è incompatibile con quella di parlamentare o di consigliere regionale.

Il Consiglio elegge il vicepresidente tra i membri eletti dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili. Spetta, dunque, alla legge ordinaria determinare quanti sono i componenti e come sono eletti.

La materia è regolata dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, più volte modificata: l'ultima modifica è stata introdotta dalla Riforma Cartabia.

Già con decreto del Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura in data 8 luglio 2020, su conforme parere del Consiglio stesso, è stato modificato il primo comma dell'art. 4 del regolamento interno concernente l'elezione dei componenti della sezione disciplinare e della presidenza della

sezione. Il provvedimento ha disposto: *“1. Subito dopo l’elezione del Vicepresidente, il Consiglio procede all’elezione di sei componenti effettivi e di quattordici componenti supplenti della Sezione Disciplinare, ai sensi dell’art. 4, comma 4, della legge 24 marzo 1958, n.195 e successive modificazioni. I componenti supplenti sono: un magistrato di Corte di Cassazione, con esercizio effettivo delle funzioni di legittimità; tre magistrati che esercitano le funzioni di cui all’art. 23, comma 2, lettera b) della legge 24 marzo 1958, n.195, come modificato con l’art. 5 della legge 28 marzo 2002, n.44, e sei magistrati che esercitano le funzioni di cui all’art.23, comma 2, lett. c) della legge 24 marzo 1958, come modificato con l’art. 5 della legge 28 marzo 2002, n.44; quattro componenti eletti dal parlamento”*.

Successivamente, in data 7 agosto 2020, il Consiglio dei ministri ha approvato una delega al Governo affinché adottasse, entro un anno dall’approvazione della legge *“uno o più decreti legislativi recanti disposizioni per l’efficienza del sistema giudiziario e la riforma dell’ordinamento giudiziario”*.

Tra gli obiettivi principali vi era quello del contrasto alle degenerazioni del “correntismo”, anche con la previsione di un nuovo sistema elettorale per i rappresentanti togati al C.S.M., nuovi criteri per le nomine ai vertici degli uffici giudiziari e la chiusura delle “porte girevoli” tra politica e magistratura.

La bozza prevedeva che *“all’interno del Consiglio Superiore della magistratura non possono essere costituiti gruppi tra i suoi componenti e ogni membro esercita le proprie funzioni in piena indipendenza ed imparzialità”*.

Anche la riforma Bonafede, come quella Cartabia, stabiliva che dovevano essere trenta i membri del C.S.M. (venti togati e dieci laici) che erano stati ridotti a ventiquattro dalla legge n. 44/2002. L’elezione dei togati sarebbe dovuta avvenire con voto in due turni in diciannove collegi. Ogni collegio,

secondo la riforma in questione, avrebbe dovuto esprimere un numero minimo di dieci candidature di cui cinque per ciascun genere e rispettare la parità di genere anche nel caso in cui esprimesse un numero superiore di candidature. Anche questo rappresentava un aspetto degno di rilievo, perché garantiva le quote rosa in un momento in cui il dibattito era particolarmente vivace.

Secondo la bozza, quando le candidature saranno in numero inferiore a dieci oppure non rispetteranno la parità di genere *“l’ufficio elettorale centrale procede, in seduta pubblica, ad estrazione a sorte delle candidature mancanti tra i magistrati che sono eleggibili in modo tale che, tramite estrazione da elenchi separati per genere, sia raggiunto il numero minimo di candidature e rispettata la parità di genere”*.

Inoltre, il testo della riforma statuiva che *“I componenti da eleggere dal Parlamento, previamente auditi dalle competenti Commissioni parlamentari, sono scelti tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e tra gli avvocati dopo quindici anni di servizio professionale, purché non siano componenti del Governo o non lo siano stati negli ultimi due anni, non siano componenti delle giunte delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano o non lo siano stati negli ultimi due anni”*.

Veniva anche stabilito che *“alla cessazione del mandato” i magistrati che “per un periodo superiore a sei mesi” hanno ricoperto la carica di parlamentare nazionale o europeo, di componente del Governo, di consigliere o regionale o provinciale nelle Province autonome di Trento e Bolzano, di Presidente o assessore nelle giunte delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano, di Sindaco in comuni di più di centomila abitanti, sono inquadrati in un ruolo autonomo del ministero della Giustizia o di altro ministero”*.

Il provvedimento dettava nuove regole condivisibili per le nomine ai vertici degli uffici che *“saranno avviati e istruiti secondo l’ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti” con l’audizione dei candidati se richiesta da*

almeno tre componenti della Commissione e “modalità idonee a sentire i rappresentanti dell’avvocatura, nonché i magistrati e i dirigenti amministrativi assegnati all’ufficio giudiziario di provenienza dei candidati”.

Chi avesse partecipato alla selezione doveva aver frequentato corsi presso la Scuola Superiore della magistratura. Inoltre, veniva ripristinato il criterio dell’anzianità come *“criterio residuale a parità di valutazione risultante dagli indicatori del merito e delle attitudini”*. Si trattava di una previsione quanto mai opportuna, che avrebbe potuto porre un freno alle sollecitazioni abnormi delle correnti e delle forze politiche.

Il Consiglio dei Ministri in data 11 febbraio 2022, su proposta del Ministro della giustizia Marta Cartabia, ha deciso di apportare alcune modifiche al disegno di legge sull’ordinamento giudiziario e sulla composizione del Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.), già incardinato in Parlamento. Il disegno di legge è stato già presentato al Parlamento e definitivamente approvato con la legge 77/2022.

La recentissima riforma, che riprende molti aspetti della riforma Bonafede, riorganizza il C.S.M. nel tentativo di togliere peso alle “correnti” politiche al suo interno, soprattutto in seguito agli scandali che hanno coinvolto la magistratura italiana negli ultimi anni, e in generale interviene per limitare la politicizzazione del C.S.M., la lottizzazione delle nomine e stabilire le condizioni da rispettare per i magistrati che vogliono entrare in politica.

I punti più importanti sono due: l’elezione dei membri del C.S.M. scelti dalla magistratura, che secondo la proposta, avverrà con un sistema misto, maggioritario e proporzionale. Tale previsione normativa serve a evitare che, come succede attualmente, le elezioni di fatto fossero una formalità, perché si candidavano pochi magistrati ed erano praticamente certi di essere eletti. Il secondo punto riguarda il destino dei magistrati che entrano in

politica¹⁴: non potranno candidarsi nelle regioni in cui hanno esercitato la funzione nei tre anni precedenti, e al loro eventuale rientro nella magistratura potranno svolgere solo incarichi amministrativi o ministeriali.

La riforma prevede di riportare il numero dei membri elettivi del CSM da 24 a 30, come erano prima della riforma approvata nel 2002. Venti saranno scelti dagli stessi magistrati – due saranno giudici di Cassazione, 13 giudici di merito e 5 pubblici ministeri – e dieci dal parlamento, selezionati tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati (i cosiddetti membri “laici”). A questi si aggiungono le tre persone che vi fanno parte per diritto: il presidente della Repubblica, che lo presiede, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di Cassazione.

Per quanto riguarda il sistema elettorale¹⁵, 14 dei 20 magistrati del CSM saranno scelti con un sistema maggioritario che individuerà dei collegi nei quali saranno eletti i due magistrati più votati, su un minimo di sei candidati (se non ci sono, i candidati verranno sorteggiati). Un quindicesimo seggio sarà assegnato a un pubblico ministero sulla base di un calcolo ponderato che individuerà uno tra i terzi più votati. Gli ultimi cinque seggi saranno assegnati invece con un sistema proporzionale nazionale. Non ci saranno liste nazionali, ma ci si potrà candidare individualmente.

È un sistema piuttosto articolato che serve soprattutto a introdurre una componente di imprevedibilità nelle elezioni del C.S.M., accusate da anni di

¹⁴ Con l’immagine delle porte girevoli è stato affrontato il tema ben più complesso del rapporto tra magistratura e politica. La disciplina per gli incarichi nelle amministrazioni locali risponde ad una esigenza largamente sentita e per troppo tempo elusa dal legislatore. L’impossibilità per i magistrati di tornare alla giurisdizione al termine del mandato elettivo risponde anch’essa ad una esigenza oggi largamente sentita. Vedi contributo di Edmondo Bruti Liberati intitolato “*Magistrati e politica*” pubblicato in *Questione Giustizia* 2-3/2022 pag. 131-137.

¹⁵ Sulle norme strutturali del nuovo sistema elettorale vedasi il contributo di Valerio Savio intitolato “*Da un Porcellum al Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge per il Csm di cui alla l. 17 giugno 2022 n. 71*” in *Questione Giustizia* 2-3/2022 pag. 44-52.

favorire clientelismi, lottizzazioni delle cariche, avanzamenti di carriera legati all'appartenenza politica, e in generale di compromettere la neutralità e l'efficienza dell'organo, paragonato dai critici a un "*mini parlamento, al cui interno albergano le divisioni per gruppi, le faziosità, le lotte fratricide, l'accaparramento di voti per interessi di parte, il mercato delle nomine e dei favori*". La magistratura è infatti divisa in "correnti" che funzionano in modo non molto diverso dai partiti politici: alcune sono più centriste, altre più vicine alla sinistra oppure alla destra. Queste fazioni si contendono la guida dell'Associazione Nazionale dei Magistrati (A.N.M.) e di conseguenza anche le cariche elettive all'interno del C.S.M., dove decidono procedimenti disciplinari e promozioni alleandosi e scontrandosi tra loro.

Un altro punto della riforma prevede che le nomine d'ora in poi verranno gestite in ordine cronologico, occupandosi cioè prima di quelle vacanti da più tempo, come peraltro già previsto dalla riforma Bonafede. Tale procedura serve a evitare che il C.S.M. le decida sulla base di accordi a "pacchetto", spartendo gli incarichi liberi tra le correnti.

L'altro aspetto più rilevante della riforma presentata dal governo riguarda cosa succede ai magistrati che vogliono candidarsi in politica.

Sarà vietato esercitare contemporaneamente funzioni giurisdizionali e avere incarichi elettivi e di governo o amministrativi. I magistrati non potranno candidarsi nelle regioni in cui hanno esercitato la funzione nei tre anni precedenti, e al loro eventuale rientro nella magistratura potranno svolgere solo incarichi amministrativi o ministeriali. Nel momento della candidatura, i magistrati andranno in aspettativa senza percepire il compenso.

Per quanto riguarda l'eventuale ritorno in magistratura dopo la candidatura in politica, saranno previste varie casistiche a seconda dell'incarico che aveva in precedenza il magistrato e a seconda che sia stato eletto o meno. Chi viene eletto non potrà più svolgere alcuna funzione giurisdizionale, quella cioè che riguarda l'applicazione delle norme e delle leggi, ma sarà messo fuori ruolo in incarichi amministrativi. Chi non viene eletto o viene

chiamato a ricoprire incarichi apicali nei ministeri dovrà aspettare invece tre anni prima di poter di nuovo esercitare funzioni giurisdizionali.

Conformemente a quanto stabilisce l'art. 105¹⁶ Cost., le attribuzioni del C.S.M. sono elencate più in dettaglio dall'art. 10 della sua legge istitutiva¹⁷.

Spetta infatti al Consiglio Superiore di deliberare:

- sulle assunzioni in magistratura, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento sullo stato dei magistrati;
- sulla nomina, decadenza e disciplina dei giudici di pace, sulla nomina e revoca dei giudici onorari di tribunale e dei viceprocuratori onorari¹⁸, nonché dei componenti estranei alla magistratura delle sezioni specializzate, degli esperti del tribunale per i minorenni e del tribunale di sorveglianza;
- sulle sanzioni disciplinari a carico dei magistrati in esito ai procedimenti disciplinari iniziati su richiesta del Ministro o del Procuratore generale presso la Corte di cassazione;
- sulle designazioni per la nomina a magistrato di Corte di cassazione “per meriti insigni” di professori di università in materie giuridiche e di avvocati con quindici anni di esercizio che siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori¹⁹;

¹⁶ Art. 105 Costituzione: “*Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati*”.

¹⁷ L. 195/1958.

¹⁸ Attribuzioni queste modificate a seguito della riforma del giudice unico di primo grado e della istituzione dei giudici di pace.

¹⁹ Art.106 Cost., 2° cpv.

- sulla concessione, nei limiti delle somme all'uopo stanziato in bilancio, dei sussidi a magistrati che esercitano funzioni giurisdizionali o alle loro famiglie²⁰.

Naturalmente molte delle attribuzioni del Consiglio sopra riportate, comportano decisioni finali che sono il risultato di un procedimento complesso, in cui vengono coinvolti, di volta in volta, e a seconda dei casi, i presidenti di corte d'appello, i consigli giudiziari e il Ministro della giustizia.

Il Consiglio Superiore della Magistratura è un organo collegiale.

Al suo interno è composto da Commissioni, formate dai Consiglieri togati e laici.

Le Commissioni hanno un potere di proposta nei confronti dell'Assemblea Plenaria (c.d. *Plenum*) di cui fanno parte tutti i consiglieri eletti ed i membri di diritto.

Ogni Commissione può formulare una o più proposte al *Plenum* cui compete l'approvazione definitiva.

In seguito alla Riforma regolamentare del 2016, le Commissioni sono dieci, cui va aggiunta la Sezione disciplinare per i magistrati ordinari.

Attualmente il CSM è diviso in dieci commissioni:

I commissione - Commissione per le incompatibilità;

II commissione - Commissione per il Regolamento Interno del Consiglio;

III commissione - Commissione per l'accesso in magistratura e per la mobilità;

IV commissione - Commissione per le valutazioni della professionalità;

V commissione - Commissione per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi;

²⁰ Al Csm era stata attribuita anche la concessione di "compensi speciali", previsti dall'art. 6 del R.d.lgs 27 giugno 1946, n. 19. Tali compensi sono stati soppressi dagli artt. 2 e 5 del D.p.r. 28 dicembre 1970, n. 1080.

VI commissione - Commissione dell'ordinamento giudiziario e per i problemi posti all'amministrazione della giustizia in materia di corruzione e contrasto alle organizzazioni mafiose e terroristiche;

VII commissione - Commissione per l'organizzazione degli uffici giudiziari;

VIII commissione - Commissione per la magistratura onoraria;

IX commissione - Commissione dei rapporti istituzionali nazionali e internazionali; attività di formazione; esecuzione penale;

X Bilancio commissione - Commissione per il bilancio del Consiglio ed il regolamento di amministrazione e contabilità.

Il Consiglio inoltre può fare proposte al Ministro della Giustizia sulle modificazioni delle circoscrizioni giudiziarie e su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Il C.S.M. dà pareri al Ministro della Giustizia sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto attinente alle predette materie.

Sono state attribuite al Consiglio anche funzioni che attengono più direttamente all'organizzazione degli uffici giudiziari e alle modalità di gestione degli stessi.

Ci si riferisce in particolare alla rilevante attività di approvazione delle tabelle biennali di composizione degli uffici giudiziari²¹ nonché, alle connesse deliberazioni sulle applicazioni extradistrettuali di magistrati "per esigenze imprescindibili e prevalenti dell'ufficio di destinazione" e al

²¹ Si veda art. 10 *bis*, L. 195/1958 che prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, in conformità con le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, assunte sulle proposte formulate dai presidenti delle corti d'appello, sentiti i consigli giudiziari, si formino le tabelle degli uffici giudiziari contenenti la ripartizione degli uffici in sezioni, la designazione dei magistrati componenti gli uffici, comprese le corti di assise, e la individuazione delle sezioni alle quali sono devoluti gli affari civili, gli affari penali, le controversie in materia di lavoro e i giudizi in grado di appello. Testo così sostituito dall'art.5, L. 18 dicembre 1967, n.1198.

controllo e approvazione delle applicazioni infradistrettuali disposte dai presidenti delle corti di appello o dal procuratore generale a seconda che i magistrati applicati prestino servizio presso organi giudicanti o presso uffici del pubblico ministero²².

Benché il Consiglio Superiore della Magistratura non rappresenti in senso tecnico l'Ordine giudiziario e la sua composizione mista (componenti c.d. togati, componenti c.d. laici, presidenza attribuita al Capo dello Stato) si opponga ad una simile raffigurazione²³, le sue funzioni si sono ampliate nel tempo rispetto alle attribuzioni sopra riportate a causa della combinazione delle stesse²⁴.

²² Le deliberazioni relative alle applicazioni extradistrettuali o infradistrettuali di magistrati, mutano, con il consenso degli interessati, la loro destinazione per un anno, rinnovabile per un solo altro anno. Sono quindi deliberazioni che modificano, all'interno del biennio, le disposizioni tabellari. Gli artt.7 bis e 7 ter ord. giud., regolano la materia delle applicazioni e stabiliscono che, su richiesta motivata del Ministro della giustizia, ovvero, e più spesso, del presidente o, rispettivamente, del procuratore generale presso la corte d'appello nel cui distretto ha sede l'organo o l'ufficio al quale si riferisce l'applicazione extradistrettuale, sentito il consiglio giudiziario del distretto nel quale presta servizio il magistrato che dovrebbe essere applicato, il CSM dispone l'applicazione del magistrato per esigenze imprescindibili e prevalenti dell'ufficio di destinazione. Analogamente il Consiglio Superiore controlla, approva anche solo parzialmente, ovvero annulla le applicazioni infradistrettuali disposte dal presidente o dal procuratore generale presso la corte d'appello, dei magistrati appartenenti ad altri uffici giudiziari pur ricompresi nel medesimo distretto, in quanto anch'esse determinano variazioni tabellari all'interno del biennio. Per una più estesa trattazione si rinvia alla L. 4 maggio 1998, n. 133, che, per il miglioramento del servizio giustizia, ha introdotto le c.d. tabelle infradistrettuali e l'istituto della "coassegnazione" dello stesso magistrato a più uffici giudiziari; si veda anche il Cap. XIV dei *Quaderni del Consiglio superiore della magistratura*, n. 133, 2003, pp. 304 e ss.

²³ Si veda BARTOLE, *Materiali per un riesame della posizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, I, pp. 3 e ss.

²⁴ G. VERDE, *Ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2003, a pag. 30, afferma che il "CSM ha progressivamente allargato la sua sfera di competenza, attraverso l'emanazione di

Analizzando più in dettaglio, il CSM esercita funzioni amministrative in senso stretto che attengono a tutte le decisioni che riguardano lo stato di magistrato e al relativo rapporto di impiego (dal reclutamento alla cessazione dal servizio).

A queste si aggiungono le deliberazioni e provvedimenti che ineriscono all'organizzazione funzionale degli uffici giudiziari.

Il Consiglio espleta poi funzioni giurisdizionali attraverso la sezione disciplinare.

Il C.S.M. svolge inoltre funzioni di formazione e aggiornamento professionale dei magistrati tramite l'organizzazione della formazione presso gli uffici giudiziari e di incontri di studio su argomenti specifici e innovativi.

Il C.S.M., infine, svolge funzioni paranormative attraverso l'emanazione di provvedimenti quali regolamenti, circolari, risoluzioni e direttive pubblicati sul Notiziario del C.S.M.

L'attività paranormativa del Consiglio è, tra le funzioni sopra richiamate, quella che, secondo alcuni studiosi, si è estesa ben al di là delle previsioni legislative²⁵.

Al C.S.M. è riconosciuta dalla legge istitutiva la potestà di adottare atti paranormativi quali i regolamenti. In particolare:

a) il regolamento interno;

circolari, regolamenti e direttive con efficacia interna e, talora, con atti di *indirizzo politico*".

²⁵ Relativamente alla attività paranormativa del CSM G. VERDE, *Ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2003 a pag. 30, sostiene che la stessa "spesso arriva ad interpretare e, talvolta ad integrare, la legislazione vigente con effetti che, pur essendo privi di efficacia vincolante, sono tuttavia in grado di condizionare sia la portata degli atti dello stesso Consiglio che i comportamenti dei potenziali destinatari di questo". Su questo argomento si veda anche SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Bari, 1994, pp. 36 e ss.

- b) il regolamento di amministrazione e contabilità; sono atti di normazione secondaria riconosciuti a qualsiasi “organo di sicuro rilievo costituzionale” quale è stato definito il C.S.M.;
- c) il regolamento per il tirocinio degli uditori giudiziari, è diretto a disciplinare la durata e le modalità del tirocinio dei magistrati appena entrati in carriera.

Più discussa, quanto al supporto legislativo che dovrebbe giustificarla, è la produzione, a dire il vero molto rilevante, di circolari, risoluzioni e direttive. Secondo il Consiglio le circolari sono “riconducibili all’essenziale funzione di autodisciplinare l’esercizio della discrezionalità amministrativa”²⁶ dell’organo di governo.

Le risoluzioni e le direttive, ad avviso del Consiglio, sono riconducibili alla funzione di “proporre e attuare l’applicazione di norme di ordinamento giudiziario secondo una interpretazione sistematica delle fonti”²⁷.

Più volte si sono generate forti tensioni in occasione di interventi del Consiglio a tutela dell’indipendenza e dell’autonomia della magistratura di fronte ad attacchi provenienti dall’esterno, specialmente dal mondo politico; è anche questo il caso dell’adozione di atti normativi (o paranormativi) da parte del Consiglio. Nel campo politico si è assistito, invece, a tentativi di circoscrivere questa attività consiliare di produzione normativa: a questo tendeva il progetto di legge costituzionale adottato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (Commissione D’Alema della XIII legislatura, mai approvato), che peraltro prevedeva che il Consiglio superiore della magistratura ordinaria fosse composto di una sezione per i giudici e di una sezione per i pubblici ministeri.

²⁶ Sulla discussa natura delle circolari consiliari, sulla loro tipologia e sui fondamenti giustificativi si veda la relazione della Commissione presidenziale (c.d. Commissione Paladin) per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del CSM in *Il giusto processo*, n. 9-10, 1991, pp. 158-166.

²⁷ Consiglio Superiore della Magistratura, *Il sistema giudiziario italiano*, p.19.

Il Consiglio superiore della magistratura non è titolare di funzioni di indirizzo politico e quindi non svolge alcun ruolo politico, propriamente inteso.

Ed invero, il C.S.M. non fissa e non persegue obiettivi politici, ma è titolare, per Costituzione, della funzione di governare l'ordine giudiziario, di cui tutela l'autonomia e l'indipendenza.

Tuttavia, il C.S.M. è stato accusato da alcuni esponenti politici di esercitare un ruolo che la Costituzione non gli assegnerebbe, estendendo i propri poteri fino a farli entrare in conflitto con quelli di Parlamento e Governo.

La critica si indirizza soprattutto su due tipologie di atti del C.S.M.:

- le cosiddette pratiche a tutela con cui il C.S.M. interviene per difendere taluni magistrati sottoposti a critiche, considerate ingiuste, per la loro attività giudiziaria;
- i pareri, formulati anche senza richiesta, relativi a progetti di legge al vaglio delle assemblee legislative.

Soprattutto quando questi esprimono valutazioni di sostanziale bocciatura dell'attività legislativa, suscitando le vive reazioni del governo e dei parlamentari.

In particolare, si sostiene che tale attività sarebbe contraria alle previsioni della Costituzione e costituirebbe prova della volontà del C.S.M. di imporsi come una terza camera.

Singoli componenti del C.S.M. e l'Associazione nazionale magistrati sono più volte intervenuti a difesa delle attribuzioni del Consiglio.

Ed invero, quanto alle cosiddette pratiche a tutela, altri osservano che, nel nostro ordinamento, se ogni cittadino è titolare del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e, quindi, anche di sottoporre a critica i provvedimenti giudiziari, non è tuttavia ammissibile che tale critica trasmodi nella delegittimazione del singolo magistrato che ha emesso il provvedimento. In tale contesto, pertanto, pienamente legittimo, oltre che opportuno, appare l'intervento dell'organo di autogoverno che, al di là della

pur doverosa tutela dell'onorabilità del singolo magistrato oggetto della censura, tende a riaffermare il principio costituzionale dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura nel suo insieme.

Al riguardo, inoltre, va detto che il regolamento interno del C.S.M., che porta la firma del Presidente della Repubblica, prevede esplicitamente le pratiche a tutela.

Quanto poi alla critica concernente la facoltà per il C.S.M. di esprimere pareri in ordine all'attività legislativa del Parlamento, bisogna notare che la legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura (L. 24 marzo 1958, n. 195) prevede espressamente che il Consiglio dà pareri al Ministro, sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie.

E del resto, si tratterebbe di un'attività doverosa del C.S.M., il quale, secondo detta tesi, è tenuto ad esprimere il parere al ministro della giustizia perché questi, qualora lo ritenga, ne tenga conto nella sua interlocuzione con il Parlamento. Le critiche all'uso della prassi dei "pareri" come strumento di autodifesa, sostengono che in tal modo si formerebbe un organismo senza nessun controllo da parte del Parlamento.

La legge che regola il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura prevede la facoltà del ministro della Giustizia di formulare richieste e osservazioni sulle materie di competenza propria del Consiglio superiore della magistratura; egli può partecipare alle sedute del Consiglio quando ne è richiesto dal Presidente o quando lo ritiene opportuno per fare comunicazioni o dare chiarimenti.

Inoltre, il Ministro della Giustizia, ha facoltà di chiedere ai capi delle Corti informazioni circa il funzionamento della giustizia ed esprime il concerto sulla nomina dei capi degli uffici giudiziari.

Se il Ministro della Giustizia ha la facoltà di promuovere l'azione disciplinare, compete però al Consiglio superiore della magistratura pronunciarsi sulle azioni promosse dal ministro.

La revisione dell'ordinamento giudiziario, che ha dato luogo nel 2006 ai cosiddetti decreti Castelli, intendeva tra l'altro disciplinare puntualmente gli illeciti disciplinari, oltre a realizzare un decentramento delle funzioni del CSM nei confronti dei consigli giudiziari, per consentire un più proficuo rapporto tra organi di autogoverno e singoli uffici, in particolare nell'ambito dell'organizzazione tabellare.

I consigli giudiziari ed il Consiglio superiore della magistratura già ora esercitano un controllo sulle modalità di distribuzione del lavoro fra i magistrati componenti di un medesimo ufficio e sulle modalità di organizzazione del lavoro all'interno dei diversi uffici giudiziari, sanzionando eventualmente scelte di privilegio o di favore; per questa via è anche possibile impedire che l'assegnazione della trattazione di un singolo affare giudiziario o di un determinato procedimento avvenga in maniera arbitraria a singoli magistrati.

Al Consiglio Superiore della Magistratura spetta anche, su proposta del ministro di Grazia e Giustizia, il compito di individuare l'elenco delle sedi disagiate per le quali provvederà a deliberare il trasferimento dei magistrati in quelle sedi. Per trasferimento e destinazione d'ufficio si intende il cambiamento della sede di servizio che non sia stata chiesta dal magistrato, anche se quest'ultimo ha manifestato il consenso o la disponibilità, e che determini lo spostamento nelle sedi disagiate. Il trasferimento deve comportare il cambiamento di Regione ed una distanza superiore a centocinquanta chilometri dal posto in cui l'uditore giudiziario abbia svolto il tirocinio o il magistrato abbia prestato servizio. Gli uffici giudiziari considerati sedi disagiate sono quelli della Basilicata, della Calabria, della Sicilia e della Sardegna, dove si sia verificata la mancata copertura dei posti messi a concorso.

Devono ricorrere almeno due di questi requisiti: vacanze superiori al 50% dell'organico, elevato numero di affari penali soprattutto relativi alla criminalità organizzata ed elevato numero di affari civili in rapporto alla consistenza del distretto e alla consistenza degli organici.

Dal 1993, il Consiglio superiore della magistratura proibisce ai magistrati l'appartenenza alla massoneria.

I.III Il rapporto tra Ministro della Giustizia e Consiglio Superiore della Magistratura. Conferimento degli incarichi direttivi.

Il rapporto tra Consiglio Superiore della Magistratura e Ministro della giustizia può essere analizzato da molteplici prospettive, ma quella che sicuramente è in grado di evidenziare le correlazioni profonde che tra gli stessi intercorrono è data dalla relazione tra magistratura (e giustizia in senso lato) e potere politico, della quale i due organi predetti rappresentano il “ponte” ideale che mette in comunicazione le due sponde, il cui “dialogo” appare sempre più difficile.

Una simile analisi richiede, innanzitutto, l'effettuazione di una delimitazione delle rispettive attribuzioni in modo tale da poter rintracciare la cornice entro la quale i due organi *de quibus* si muovono.

Questo percorso risulta, tuttavia, notevolmente accidentato non solo in considerazione della non facile individuazione delle competenze “riservate” all'uno o all'altro, alla luce degli artt. 105 e 110 Cost., ma anche perché coinvolge il difficile “dialogo” sussistente (o che dovrebbe sussistere) tra politica e magistratura.

Il rapporto tra politica e magistratura²⁸ è, difatti, quello che appare insito di maggiori margini di drasticità e drammaticità rispetto a qualunque altra

²⁸ V. ad es. i vari interventi al dibattito del 2008 su Il difficile equilibrio tra politica e magistratura: per un dibattito all'interno dei principi costituzionali, in www.federalismi.it e recentemente i contributi di Edmondo Bruti Liberati “*Magistrati e Politica*” di Claudio

interazione istituzionale ed è in tale “preoccupante” cornice che deve inserirsi la ricostruzione delle competenze predette.

In un contesto di progressiva delegittimazione della magistratura da parte degli organi politici, l’analisi delle recenti riforme, che hanno interessato ed interessano l’ordinamento giudiziario, subisce delle torsioni, in considerazione del quadro patologico nel quale ci si trova, segnando un allontanamento dal modello costituzionale delineato dall’Assemblea costituente.

Si tenterà, pertanto, dando conto delle maggiori novità legislative che hanno interessato il “*tandem*” C.S.M. - Ministro della Giustizia, e prendendo in particolare considerazione gli istituti che segnano i punti di maggior contatto o dialogo tra i due organi, di individuare gli elementi di “rottura” o di “risanamento” dell’equilibrio costituzionalmente delineato tra politica e magistratura.

Il rapporto intercorrente tra Consiglio Superiore della Magistratura e Ministro della Giustizia rappresenta un campo di osservazione privilegiato dei rapporti tra magistratura e potere politico e risente non solo della necessità di adeguamento della “struttura” giudiziaria al nuovo assetto tracciato dalla Costituzione e realizzato, inizialmente, sia attraverso sporadici interventi legislativi sia mediante l’attività del C.S.M. e della Corte costituzionale, ma anche del coordinamento tra il testo costituzionale e la normazione primaria adottata nel corso degli ultimi anni.

Per valutare come si realizzi nell’attuale contesto normativo-istituzionale il rapporto tra tali due organi, si rende necessario analizzare gli ambiti di competenza agli stessi riconosciuti dalla nostra Costituzione, integrandone l’analisi con le disposizioni legislative che hanno progressivamente delineato l’assetto e l’estensione delle stesse competenze.

Castelli, “*Contro la demonizzazione dei magistrati fuori ruolo*”, in *Questione giustizia online* 2/3 2022 pag. 131-137 e 126-130.

L'analisi degli artt. 105 e 110 della Costituzione, rispettivamente dedicati alle competenze del C.S.M. e a quelle del Ministro della Giustizia, evidenzia l'esigenza avvertita dai costituenti di delimitare gli ambiti di operatività dei due organi, in modo tale da eliminare quella "dipendenza" dal potere esecutivo che aveva connotato il potere giudiziario fino al 1948.

La collocazione sistematica dell'art. 110 Cost. è, tuttavia, al contempo chiaro indice dell'esigenza di un collegamento tra il Guardasigilli – ed in generale il potere politico – e la magistratura, onde evitare che quest'ultima si trasformi in un "corpo separato".

Dal disposto costituzionale emerge una separazione tra le competenze del C.S.M., al quale spettano tutte le attribuzioni concernenti lo *status* dei magistrati, e quelle del Ministro, cui l'art. 110 conferisce la cura dei servizi relativi alla giustizia²⁹.

Tuttavia, la corretta individuazione delle attribuzioni riconducibili nelle formule utilizzate dalla Costituzione, nonché la presenza di attività "intermedie" non facilmente ascrivibili alla competenza dell'uno o dell'altro organo, hanno alimentato nel dibattito dottrinale una duplice ricostruzione dell'ampiezza delle attribuzioni dettate dagli artt. 105 e 110 Cost³⁰.

Come è noto, si tratta di due ricostruzioni che assumono un differente punto prospettico relativamente al ruolo del C.S.M. e a quello del Ministro della Giustizia³¹: infatti, secondo un primo orientamento, al Consiglio Superiore

²⁹ Alle quali si aggiunge, ai sensi dell'art. 107, comma 2, Cost., la facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

³⁰ Per una ricostruzione generale v. G. VERDE, E. CAVASINO, Art. 105, in Commentario alla Costituzione, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 2020 ss.; G. VERDE, Art. 110, in Commentario alla Costituzione, cit., 2085 ss.

³¹ V. in generale: M. JANIRI, Consiglio superiore della magistratura, in Noviss. dig. it., Torino 1959, V, 216 ss.; E. BRUTI LIBERATI, Ruolo, funzioni e composizione del Consiglio superiore della magistratura: il dibattito attuale, in AA. Vv., Il ruolo e l'attività del C.S.M.: celebrazione del venticinquennale dell'istituzione, Roma, 4-6 giugno 1985,

della Magistratura spetterebbero non solo i poteri espressamente attribuitigli dalla Costituzione, ma tutti quelli strumentali alla garanzia dell'indipendenza della magistratura.

I sostenitori di tale posizione ritengono che il C.S.M., nella misura in cui sia stato pensato ed istituito per assicurare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura dagli altri poteri e, in particolar modo, da quello esecutivo, non possa che assolvere tutte quelle funzioni amministrative che si ripercuotono su situazioni tali da incidere sull'indipendenza dei magistrati.

Infatti, il Consiglio «*deve riconoscersi dotato di tutti i poteri impliciti derivanti dalla sua posizione di organo di governo della magistratura ordinaria e di rappresentanza unitaria del corpo dei giudici*»³².

A tale tesi estensiva³³ delle competenze del C.S.M. si contrappone un orientamento restrittivo, in base al quale le attribuzioni risultanti dagli artt. 105, 106 e 107 della Costituzione costituirebbero un'elencazione tassativa, di modo che, in mancanza di un'espressa previsione normativa, il Consiglio non potrebbe "arrogarsi" la titolarità di funzioni ulteriori, implicitamente ricavabili da quelle espressamente attribuitegli.

Roma 1986, 209 ss.; G. VERDE, Il Consiglio Superiore della Magistratura, il Ministro e il Parlamento, in Arch. dir. cost., 1/1990, 201 ss.; ID., L'amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio superiore, Padova 1990; V. ONIDA, La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri, in AA. VV., Magistratura, Csm e principi costituzionali, a cura di B. Caravita, Roma-Bari 1994, 17 ss.; AA. VV., Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma, a cura di S. Mazzamuto, Torino 2001; S. BARTOLE, Il potere giudiziario, Bologna 2008. Di recente vedasi il contributo di Marco Paternello intitolato "*Assetto, struttura e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura nel tormentato percorso della riforma Cartabia*" pubblicato nella rivista on line *Questione Giustizia* pag. 64-76.

³² V. ONIDA, La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri, cit., 21.

³³ F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, Art. 104, in Commentario della Costituzione, Torino 1986, 26; V. ONIDA, La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri, cit., 20.

Posizione quest'ultima che ha ricevuto un avallo con la scelta legislativa operata con la legge n. 195 del 1958, in linea con il ruolo riconosciuto da tale atto legislativo al Ministro della Giustizia. Infatti, l'impianto di simile legge non sembra discostarsi molto dall'assetto precedente all'avvento della nostra Carta costituzionale³⁴, in quanto mantiene margini di "dipendenza" del potere giudiziario da quello esecutivo, giungendo a configurare il Consiglio quale organo di «*consulenza rafforzata del ministro*».

Pertanto, al riconoscimento tassativo delle attribuzioni del C.S.M. si accompagna, specularmente, l'ampliamento delle attribuzioni del Ministro, al quale competerebbe, in considerazione della responsabilità politica sullo stesso gravante per quanto concerne il settore giustizia, tutto ciò che non è attribuito al Consiglio superiore della magistratura³⁵.

Agli enunciati orientamenti dottrinali si accompagna una non univoca ricostruzione del carattere "residuale" dei poteri nel settore giustizia ad opera della giurisprudenza costituzionale, in quanto sono rintracciabili pronunce che sembrano avallare ora l'una ora l'altra delle due predette impostazioni: infatti, mentre con la sentenza n. 142 del 1973 si fa leva sulla residualità delle attribuzioni del C.S.M., con la decisione n. 287 del 1987 si assume la residualità dei compiti del Ministro. Tuttavia, è possibile rintracciare almeno due aspetti che consentono di propendere per una lettura favorevole al riconoscimento di "poteri impliciti" più al Consiglio che al Ministro della giustizia: innanzitutto, lo stesso *incipit* dell'art. 110 Cost. («*ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura*»), induce a ritenere che, pur volendo intendere estensivamente la formula "*organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia*", non si

³⁴ Sintomatici sono in tal senso gli interventi "correttivi" della Corte costituzionale, volti a dichiarare l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni della l. n. 195/58 o a fornire interpretazioni adeguatrici delle stesse per renderle rispondenti al testo e allo "spirito" della Costituzione; v. ad es. le sentt. n. 168 del 1963, n. 379 del 1992 e n. 380 del 2003.

³⁵ S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova 1964, 261 s.

può giungere ad attribuire al Ministro competenze che incidano direttamente o indirettamente sullo *status* dei magistrati³⁶.

In secondo luogo, è la stessa funzione primaria, ascrivibile al Consiglio attraverso la lettura congiunta degli artt. 104 e 105 in un circolo di alimentazione reciproca, che giustifica ed impone la riconduzione al C.S.M. di quelle competenze la cui titolarità risulta essere incerta. Infatti, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, proclamate nel comma 1 dell'art.104 Cost., sono garantite dalla presenza del Consiglio e dall'attribuzione allo stesso di tutte le funzioni relative allo stato giuridico dei magistrati, sottraendole proprio al ministro, e quindi al potere esecutivo. L'analisi dell'attribuzione delle competenze, per come delineata dagli artt. 105 e 110 della Costituzione, consente di effettuare una triplice distinzione, come evidenziato in dottrina³⁷: la giurisdizione strettamente intesa, l'amministrazione della giurisdizione³⁸ e la gestione dei servizi relativi alla giustizia. Pertanto, ferma l'estraneità sia del C.S.M. che del Ministro all'esercizio della funzione giurisdizionale, sono le due ultime categorie ad assumere rilievo nel tentativo definitorio delle competenze spettanti a tali organi: mentre, infatti, l'amministrazione della giurisdizione è formula idonea ad individuare l'ambito di operatività del C.S.M., la gestione dei servizi relativi alla giustizia (ovvero la c.d. amministrazione per la giurisdizione) individua la sfera di competenza del Ministro della giustizia.

³⁶ D'altro canto, come ribadito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 207 del 2006, richiamando il precedente del 1987, «l'art. 110 Cost. non implica una riserva di competenza organizzativa del Ministro di grazia e giustizia in ordine a qualunque servizio comunque in relazione con la giustizia, ma soltanto la delimitazione del campo d'intervento del Ministro rispetto a quello riservato, effettivamente, al Consiglio superiore della magistratura».

³⁷ G. SILVESTRI, Giustizia e giudici nel sistema costituzionale, Torino 1997, 195.

³⁸ Secondo la definizione di A. PIZZORUSSO, La Magistratura, in Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, artt. 100-110, Bologna-Roma 1992, 18.

Delimitati, sia pur brevemente ed in via tendenziale³⁹, i confini tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro, occorre valutare se i recenti interventi legislativi, noti come “*riforme dell’ordinamento giudiziario*”, si pongano, innanzitutto, in linea con i principi costituzionali e quale sia l’impatto con il risalente r.d. n. 12 del 1941, adeguato progressivamente per via di prassi e per via giurisprudenziale agli stessi principi della Costituzione.

Nel contesto del Titolo IV della Costituzione, le modalità concrete di svolgimento delle funzioni di amministrazione della giustizia erano rimesse all’attuazione per via legislativa delle disposizioni costituzionali. Con specifico riferimento a questo settore dell’ordinamento si deve, però, rilevare come risultino lontane dalla realtà le tradizionali questioni che solitamente alimentano gli studi sulla riserva di legge. Per lungo tempo le riserve di legge previste dal Titolo IV non hanno trovato attuazione e tale circostanza ha determinato lo sviluppo dei poteri paranormativi del Consiglio superiore, i quali oggi trovano un riconoscimento esplicito nel d.lgs. n. 160 del 2006 che all’articolo 11, comma 3, che — in un contesto normativo volto a circoscrivere le attività deliberative del C.S.M. ancorandole a parametri certi — dispone che il C.S.M. “*disciplina con propria delibera gli elementi in base ai quali devono essere espresse le valutazioni dei consigli giudiziari, i parametri per consentire l’omogeneità delle valutazioni, la documentazione che i capi degli uffici devono trasmettere ai consigli giudiziari entro il mese di febbraio di ciascun anno*”. L’istituto della riserva di legge in tema di ordinamento giudiziario, che avrebbe dovuto consentire al legislatore di occupare con la sua decisione i poliedrici ambiti materiali a cui rimandano diverse disposizioni del Titolo

³⁹ La delimitazione risulta essere tendenziale non solo per la presenza di ambiti nei quali entrambi gli organi sono chiamati a cooperare, ma soprattutto per i risvolti problematici sottesi all’incontro tra politica e magistratura.

IV, è stato privato di un'effettiva capacità di determinare l'assetto di questo settore dell'ordinamento con conseguente delimitazione dell'ambito di intervento del giudice costituzionale⁴⁰. L'incapacità di elaborare “un nuovo ordinamento giudiziario” e il susseguirsi convulso di episodici interventi legislativi hanno infatti rappresentato l'*humus* entro il quale ha preso avvio una poderosa attività sostanzialmente normativa e d'incerto fondamento che ha di fatto costituito un argine anche nei confronti del legislatore.

Sarebbe meglio affermare allora che la riserva di legge costituisce un limite estrinseco all'attività del C.S.M., visto che nella prassi si è riscontrata una “crescente flessibilità”⁴¹ della riserva di legge di cui al comma 1 dell'art. 108 e, quanto alla riserva di cui all'art. 105 si è postulato addirittura uno stravolgimento dei rapporti fra fonte legislativa e fonti normative provenienti dal C.S.M.⁴².

Le riforme che si sono susseguite nel tempo⁴³, dapprima la legge delega n. 150 del 2005 rubricata “*Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento*

⁴⁰ Sul punto cfr., G. PICCIRILLI, La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovranaturali, Giappichelli, Torino, 2019.

⁴¹ Si vedano le considerazioni svolte da A. PACE, I poteri normativi del CSM, in Rass. parl., n. 2/2010, pp. 369 ss., a detta del quale “l'attività c.d. normativa del CSM si giustificerebbe ex se... le delibere “normative” del CSM avevano costituito la risposta di tale organo costituzionale “alle carenze legislative, predeterminando i criteri delle proprie attività».

⁴² M. DEVOTO, Costituzione del giudice e Consiglio superiore della magistratura, in Giur. cost., 1975, p. 3472. La Corte costituzionale ha ritenuto in riferimento alla riserva di legge di cui all'art. 108 Cost., che «tale riserva deve intendersi rispettata allorché il legislatore enunci criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell'organo decidente». Corte cost., sent. n. 284 del 15 luglio 2005, par. 7 cons. dir., con osservazioni di R. BONANNI, Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: quali limiti all'impugnazione della legge?, in Giur. cost., 2005, p. 2771. La decisione richiama la precedente Corte cost., sent. n. 72 dell'8 febbraio 1991, in Giur. cost., 1991, p. 515.

⁴³ Per un'analisi sul dibattito e sul “bilancio” delle riforme che hanno interessato l'ordinamento giudiziario v. AA. Vv., Contributo al dibattito sull'ordinamento giudiziario,

giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico”, successivamente con la legge n. 111 del 2007 rubricata “*Modifiche dell’ordinamento giudiziario*” e da ultimo la legge delega n. 71 del 2022, hanno inciso in modo significativo anche sul rapporto tra Consiglio Superiore della Magistratura e Ministro della giustizia, tanto da far notevolmente dubitare su quella tendenziale linea di confine individuata dalla dottrina: infatti, non pochi sono i dubbi circa la rispondenza della distinzione tra amministrazione della giustizia e amministrazione per la giurisdizione, idonea a delimitare le competenze rispettivamente del C.S.M. e del Guardasigilli, al modello normativo introdotto di recente.

La problematicità di una simile valutazione ruota sul complessivo ripensamento dei ruoli degli organi interessati, in quanto si assiste ad un progressivo svuotamento delle attribuzioni del C.S.M. in considerazione del crescente ruolo riconosciuto, di contro, al Ministro.

Infatti, la legge n. 150/2005 (la c.d. riforma Castelli) aveva esteso il ruolo del Ministro ben oltre “l’amministrazione per la giurisdizione”, determinando un’invasione nel campo di competenza dell’altro organo e, sebbene la legge n. 111/2007 (la c.d. riforma Mastella), avesse tentato di ridimensionare tale crescita di ruolo, dal disegno complessivo emergeva pur sempre un rafforzamento del ruolo del Ministro rispetto al C.S.M.

a cura di F. Dal Canto e R. Romboli, Torino 2006; G. FERRI, L’ordinamento giudiziario tra riforma e sospensione, in *Studium iuris*, 4/2007, 391 ss.; AA. Vv., L’ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all’efficienza e servizio ai cittadini. Atti del Convegno di Milano, 21 giugno 2011, a cura di F. Biondi, M.G. Di Renzo Villata e N. Zanon, Milano 2012; AA. Vv., *Ordinamento giudiziario - Uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, II, a cura di D. Cavallini, G. Di Federico, A. Nicoli, Padova 2012.

Le innovazioni introdotte dalla legge n. 150/2005 avevano, in particolare, determinato un “ritorno al passato”⁴⁴ nel modo di concepire il rapporto tra potere esecutivo e magistratura, instaurando un rafforzamento dei poteri, ed in generale del ruolo del Ministro della Giustizia, rispetto alle competenze del Consiglio.

In particolar modo, i cinque macro-ambiti di intervento che indirizzavano verso tale lettura erano rappresentati:

- a) dalla formazione e l’aggiornamento professionale;
- b) dalla disciplina del conferimento degli incarichi direttivi;
- c) dall’impugnabilità delle delibere del Consiglio ad opera del Ministro della giustizia;
- d) dalla riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero;
- e) dai poteri riconosciuti al Ministro in relazione al procedimento disciplinare.

L’ultima riforma in ordine di tempo, la c.d. riforma Cartabia, mira:

- alla revisione, secondo principi di trasparenza e di valorizzazione del merito, dei criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi; alla riduzione degli incarichi semidirettivi; alla riforma del procedimento di approvazione delle tabelle organizzative degli uffici giudiziari; alla revisione dei criteri di accesso alle funzioni di legittimità;
- alla riforma delle procedure di valutazione di professionalità dei magistrati;
- all’istituzione del fascicolo per la valutazione del magistrato, da tenere in considerazione oltre che in sede di verifica della professionalità anche in sede di attribuzione degli incarichi direttivi e semidirettivi;

⁴⁴ Come evidenziato da più parti in dottrina, si v. A. PIZZORUSSO, Considerazioni generali, in AA. VV., La legge di riforma dell’ordinamento giudiziario, in Foro it., V, 2006, 5.

- ad intervenire sulla disciplina dell'accesso in magistratura, dettando principi e criteri direttivi volti ad abbandonare l'attuale modello del concorso di secondo grado, così da ridurre i tempi che intercorrono tra la laurea dell'aspirante magistrato e la sua immissione in ruolo. Questo aspetto della delega è stato anticipato con l'emanazione del decreto-legge n. 144 del 2022 che, all'art. 33, interviene sulla disciplina del concorso in magistratura per consentire l'accesso alle prove ai laureati in giurisprudenza (eliminando contestualmente le disposizioni che richiedevano per l'accesso al concorso il titolo di dottore di ricerca o il diploma della scuola di specializzazione);
- al riordino della disciplina del fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

Rinviando alla trattazione successiva l'analisi della disciplina del conferimento degli incarichi direttivi, è opportuno evidenziare, sia pur brevemente, che, da un lato, l'assetto gerarchico conferito agli uffici del pubblico ministero, alla luce dei criteri direttivi individuati già nel comma 4 dell'art. 2 della legge n. 150 del 2005, determina un notevole – e di dubbia costituzionalità – ampliamento dei poteri dell'esecutivo, in quanto *«tutto dipende da un capo (procuratore della repubblica), che è sotto il controllo di altro capo (procuratore generale), che è nominato di concerto con il ministro della giustizia»*⁴⁵.

Dall'altro lato, si assiste ad un ruolo incisivo del Ministro nel procedimento disciplinare, non solo per le implicazioni connesse all'esercizio dell'azione disciplinare, ma anche per le nuove attribuzioni riconosciutegli, quali ad esempio la possibilità di richiedere che l'azione disciplinare sia estesa anche ad altri fatti; di richiedere, qualora il procuratore generale propenda per la

⁴⁵ G. SCARSELLI, “La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero”, pubblicato nel 2006, nella rivista Foro Italiano Vol. 1, 1-3.

declaratoria di non luogo a procedere, la fissazione dell'udienza di discussione, formulando l'incolpazione; ecc.⁴⁶

Si può osservare che, sebbene nella legge n. 150/2005 non vi fosse alcuna delega in relazione all'organizzazione e alle funzioni del Consiglio, le poi modifiche introdotte delineavano un sistema, anche alla luce dell'attuazione operata con i successivi decreti delegati, che comportava un'incisione sul C.S.M. tutt'altro che marginale.

Una simile alterazione dell'impianto costituzionale è stata in parte "corretta" ed attenuata dalla legge n. 111 del 2007, con la quale si è tentato di eliminare «*le più importanti storture che erano state introdotte*⁴⁷».

Le modalità di raccordo tra C.S.M. e Ministro della Giustizia nell'assolvimento delle rispettive competenze, per come venutesi a delineare alla luce degli interventi del legislatore e della Corte costituzionale, sono molteplici ed indicative della necessità di un collegamento istituzionale tra i

⁴⁶ Per le ulteriori novità v. F. DAL CANTO, La responsabilità disciplinare: aspetti sostanziali, e S. PANIZZA, La responsabilità disciplinare: aspetti processuali, entrambi in AA. VV., La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, cit., rispettivamente 43 ss. e 46 ss. Per una ricostruzione sul tema della responsabilità disciplinare v., a titolo esemplificativo, G. ZAGREBELSKY, La responsabilità disciplinare dei magistrati: considerazioni su alcuni aspetti generali, in Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati, Milano 1977, IV, 829 ss.; V. MELE, La responsabilità disciplinare dei magistrati, Milano 1987; F. BIONDI, La responsabilità del magistrato, Milano 2006; A. APOSTOLI, Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati, Milano 2009; F. DAL CANTO, La responsabilità disciplinare del magistrato nella giurisprudenza costituzionale, in La responsabilità dei magistrati, a cura di M. Volpi, Napoli 2009, 150 ss.; AA. VV., Controllare i giudici?, a cura di G. Campanelli, Torino 2009; M. FANTACCHIOTTI- M. FRESA- V. TENORE-S. VITELLO, La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali: magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, onorari, avvocati dello Stato, Milano 2010.

⁴⁷ A. PIZZORUSSO, Considerazioni generali, in AA. VV., La «riforma della riforma» dell'ordinamento giudiziario, in Foro it., V, 2008, 88.

due organi, ispirato al principio della leale collaborazione ed in modo tale da evitare “indebite” ingerenze.

Si rende opportuna una trattazione separata dei singoli strumenti od istituiti attraverso i quali si realizza o si dovrebbe realizzare un momento di contatto tra il Consiglio ed il Ministro della Giustizia, taluni dei quali fortemente incisi dagli ultimi interventi di riforma, come precedentemente evidenziato, altri, invece, oggetto di attualità in considerazione del crescente utilizzo e delle frequenti istanze di modifica avanzate in sede parlamentare.

Le modalità attraverso le quali può instaurarsi una qualche forma di collegamento istituzionale, mediante manifestazioni (o esternazioni) provenienti dal C.S.M. o dal Ministro della Giustizia e “indirizzate” all’altro organo, sono sostanzialmente riconducibili a quattro forme di manifestazione.

Si tratta, in particolar modo, delle proposte e dei pareri la cui formulazione da parte del Consiglio Superiore della Magistratura è riconosciuta dall’art. 10, comma 2, della legge n. 195 del 1958, nonché delle richieste formulabili dal Ministro della Giustizia ai sensi degli artt. 11, 14 e 15 della medesima legge.

A tali strumenti si affianca il peculiare ruolo di dialogo ascrivibile alla relazione annuale sullo stato della giustizia che il C.S.M. trasmette al Ministro *ex art. 28* del regolamento interno del Consiglio stesso.

Per quanto concerne, innanzitutto, gli strumenti previsti dall’art. 10, comma 2, della legge n. 195 del 1958, è possibile notare che le proposte ed i pareri rinviengono, alla luce del dato letterale, un differente ambito di incidenza, in quanto mentre le proposte sono possibili in un ambito piuttosto limitato, concernendo le modificazioni delle circoscrizioni giudiziarie e le altre *«materie riguardanti l’organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia»*, i pareri sono connotati da una sfera di operatività più ampia, in quanto possono essere dati *«sui disegni di legge concernenti*

l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente le predette materie».

Sebbene una simile differenziazione non abbia avuto seguito nella prassi dello stesso C.S.M., rileva evidenziare che mentre le proposte che il Consiglio può fare al Ministro della giustizia concernono ambiti materiali che rientrano nella c.d. amministrazione per la giustizia e quindi instaurano un dialogo con il Ministro, quale organo competente *ex art. 110 Cost.*, nel caso dei poteri "consultivi" il Csm fornisce pareri al Ministro relativamente a disegni di legge, ma per ambiti materiali di propria competenza.

Di tali due strumenti di raccordo è sicuramente quello del parere ad alimentare maggiori dubbi interpretativi sul corretto atteggiarsi di detta peculiare attribuzione.

Infatti, il dato testuale dell'art. 10, comma 2, ultima parte, consente e giustifica letture tra loro contrastanti che hanno permesso al C.S.M. di interpretare estensivamente lo strumento del parere, come risulta da una delibera del 15.3.1990, nella quale il Consiglio evidenzia che *«da tempo si era affermata la prassi di assicurare all'organo di autogoverno la possibilità di rassegnare in via preventiva le proprie valutazioni sulle riforme in materia di ordinamento giudiziario e più in generale di giustizia, quale che fosse lo strumento prescelto per l'intervento legislativo ed indipendentemente dal fatto che l'iniziativa legislativa fosse del ministro della giustizia o parlamentare».*

In tal modo, si finisce con il disancorare il ricorso al parere dalla sussistenza o meno di un disegno di legge. Unitamente alle critiche su tale prassi, altri due aspetti dibattuti concernono le caratteristiche del parere e le modalità temporali di emissione dello stesso.

Per quanto riguarda il primo profilo, è discusso sia se il parere possa essere reso solo su richiesta o anche d'ufficio⁴⁸, sia il carattere obbligatorio o facoltativo della richiesta del parere da parte del Ministro⁴⁹.

Si discute, inoltre, se il parere vada reso (e richiesto) prima della presentazione alle Camere del disegno di legge o se, invece, il parere possa intervenire anche allorquando siano già iniziati i lavori parlamentari sul disegno di legge concernente le materie richiamate dall'art. 10, comma 2.

La preferibilità per la prima soluzione discende dalla fisiologia del rapporto comunicativo tra Consiglio e Ministro, allorquando il parere richiesto tempestivamente – prima dell'approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio dei ministri – venga, parimenti in modo tempestivo, reso dal C.S.M., prima della presentazione alle Camere.

Tuttavia, qualora ciò non si verifichi, non si può *sic et simpliciter* ritenere che il dialogo tra C.S.M. e Ministro non debba più aver luogo, in quanto sono presenti, comunque, margini di utilità nel caso di un parere reso dal C.S.M. anche quando sono già iniziati i lavori parlamentari sul disegno di legge.

Infatti, l'interlocutore diretto del Consiglio resta pur sempre il Ministro e, quest'ultimo, sulla base delle risultanze del parere, potrebbe ritenere opportuno proporre degli emendamenti al testo del disegno di legge

⁴⁸ Per una ricognizione della problematica v.: M. DEVOTO, Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento costituzionale dello Stato, in L'ordinamento giudiziario, a cura di A. Pizzorusso, Bologna 1974, 297; S. BENVENUTI, Considerazioni a freddo sul potere consultivo del CSM a margine del parere del 1° luglio 2008, in Nomos, 3/2008, 189 ss.; N. ZANON, I pareri del Consiglio superiore della magistratura tra leale collaborazione e divisione dei poteri, in www.rivistaaic.it, ora in Problemi attuali della giustizia in Italia. Atti del seminario di studio tenuto a Roma l'8 giugno 2009, a cura di A. Pace, S. Bartole e R. Romboli, Napoli 2010.

⁴⁹ Tematica sulla quale una risposta significativa si sarebbe potuta avere qualora la Corte non avesse dichiarato inammissibile il conflitto insorto tra CSM e Ministro con la sent. n. 284 del 2005.

presentato, in considerazione del fatto che il parere del C.S.M. può senz'altro contribuire ad arricchire il dibattito parlamentare in tema di giustizia, date le peculiari e qualificate competenze tecniche dell'organo dal quale il parere stesso proviene. Indubbiamente, gli strumenti previsti dall'art. 10, comma 2, della l. n. 195/58, rendono proficuo il dialogo con il Ministro, evitando che sulle tematiche dell'ordinamento giudiziario si realizzi una nociva situazione di isolamento, e consentono di qualificare il C.S.M. quale «*interlocutore del potere politico per i problemi riguardanti la giustizia*».

D'altronde, anche la relazione annuale sullo stato della giustizia⁵⁰ si configura quale modalità attraverso la quale il Consiglio interloquisce con il Ministro, in quanto è quest'ultimo il punto di contatto tra C.S.M. e Parlamento, ed in assenza di tale figura intermediatrice non è configurabile un rapporto diretto con le Camere; mentre il «*rapporto tra Ministro e C.S.M. è presupposto dalle stesse norme costituzionali (in particolare dall'art. 110 Cost., ma anche dall'art. 107, comma 2, Cost.) e viene poi sviluppato da varie norme di legge ordinaria*». Il dialogo non si realizza, tuttavia, in una sola direzione, in quanto anche in capo al Ministro sono riconosciuti strumenti che consentono una “cooperazione”, più o meno incisiva, in veste di interlocutore “attivo”, con il Consiglio.

Basti, infatti, pensare alle richieste che il Ministro può formulare in relazione alle materie concernenti lo stato giuridico dei magistrati⁵¹: una facoltà speculare alle proposte del Consiglio di cui all'art. 10, comma 2, in

⁵⁰ Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia anno 2022.

⁵¹ In relazione all'ampiezza contenutistica di tali richieste alla luce della prassi seguita v. G. VERDE, “*L'amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio superiore*”, CEDAM editore, data pubblicazione 1990, pag. 56: l'Autore fa, ad es., riferimento alle richieste del Ministro con le quali si “comunica” al CSM la vacanza di talune sedi, delle quali si richiede la copertura per assicurare un migliore funzionamento degli uffici.

quanto espressione di “un’interferenza” istituzionalizzata dell’uno organo nella sfera di competenza dell’altro.

La formazione e l’aggiornamento professionale costituiscono un ambito sul quale l’ultima riforma del 2022 ha inciso significativamente, determinando una rimodulazione dei rapporti tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia.

La delicatezza della tematica ruota sulla stessa garanzia dell’indipendenza della magistratura, in quanto le modalità di disciplina delle valutazioni di professionalità possono rafforzare o comprimere l’indipendenza stessa.

Fino al 2005, il C.S.M., in assenza di una disciplina sulla formazione professionale, ha provveduto, in via di prassi, ad organizzare quanto necessario per la formazione e l’aggiornamento professionale dei magistrati. L’istituzione con il d.lgs. n. 26/2006, sulla base della delega contenuta nella legge n. 150 del 2005, della Scuola della magistratura – quale ente autonomo con competenza in via esclusiva su tali materie – ha fatto non solo insorgere dubbi di compatibilità tra tale ente e l’art. 105 Cost. che demandava al C.S.M. i poteri valutativi concernenti la carriera dei magistrati, ma ha anche determinato un significativo ripensamento del ruolo dello stesso Consiglio.

L’intervento correttivo su tale disciplina disposto con la riforma del 2007 ha riguardo due profili: la composizione del comitato direttivo della Scuola; la delineazione del programma dell’attività didattica della Scuola e la relazione annuale sull’attività stessa.

Le modifiche del 2007 in tema di nomina dei componenti del comitato direttivo della Scuola della magistratura hanno originato un potenziamento dei poteri ministeriali, in quanto ben cinque membri sui dodici previsti dall’art. 6, comma 1, d. lgs. n. 26/2006, erano nominati dal Ministro della giustizia.

L'attuale composizione del comitato direttivo vede 7 membri nominati dal Consiglio Superiore della Magistratura e 5 membri nominati dal Ministro della Giustizia.

Nonostante si possa osservare che, comunque, compete al C.S.M. la nomina della maggioranza dei membri, si deve tener presente che il potere di nomina ministeriale non è espressione di alcun procedimento decisionale di tipo collegiale, ma è rimesso in via esclusiva ed incontrollata alle scelte del singolo ministro della giustizia.

Una simile scelta provoca un'espansione dei poteri ministeriali, considerando che il comitato direttivo è, di fatto, l'organo al quale competono tutte le scelte significative in tema di funzionamento della Scuola.

Per quanto riguarda la programmazione dell'attività didattica della Scuola, il testo dell'art. 5 del d.lgs. n. 26/2006 consente al comitato direttivo di avvalersi delle proposte provenienti dal C.S.M. e dal Ministro.

Si tratta, quindi, di una possibile partecipazione propulsiva del Guardasigilli alla formazione dei magistrati che si pone in linea con la prospettiva di una maggiore collaborazione con quello che dovrebbe essere l'interlocutore "privilegiato" della Scuola della magistratura. In tale prospettiva si iscrive anche l'invio da parte del Comitato della relazione annuale al Ministro ed al Consiglio superiore, funzionale a consentire a quest'ultimi, alla luce delle risultanze della relazione, di conoscere quali siano i risultati raggiunti e così poter meglio formulare le future linee programmatiche da proporre al comitato.

Nonostante l'istituzione della Scuola della magistratura si iscriva nel quadro di valorizzazione sia della formazione iniziale dei magistrati nella fase del tirocinio sia dell'aggiornamento professionale degli stessi nel prosieguo della loro attività, la delineata *ratio* ispiratrice non sembra illuminare il complessivo intervento legislativo, in quanto non marginali sono gli aspetti dai quali traspare che la Scuola sia stata introdotta per

sottrarre competenze al Consiglio Superiore della Magistratura, consentendo, mediante i poteri del Ministro, l'apertura di un "controllo" o quanto meno di una "visione incisiva" del potere esecutivo sulla magistratura. Tale scelta politica, lungi dall'assicurare un effettivo miglioramento nelle valutazioni di professionalità, determina un depotenziamento del C.S.M. che si riverbera negativamente non solo sulle sue attribuzioni costituzionali, ma soprattutto sulla tutela dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

LIV L'assetto della dirigenza.

Un ulteriore profilo che segna un punto di contatto - scontro tra C.S.M. e Ministro della Giustizia è rappresentato dal conferimento degli incarichi direttivi⁵², in quanto i magistrati che ricoprono un incarico di tal tipo assolvono allo svolgimento non solo di funzioni in senso stretto giurisdizionali, ma anche di funzioni attinenti all'organizzazione e alla gestione dell'ordine giudiziario.

La vicinanza che, quindi, si instaura tra l'assolvimento di queste funzioni e l'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, devoluta dall'art. 110 Cost. al Ministro, trova conferma nelle modalità di conferimento dell'incarico così come disciplinate dall'art. 11, comma 3, della legge n. 195 del 1958.

⁵² Sul tema degli incarichi direttivi cfr. tra i tanti: A. PROTO PISANI, Incarichi direttivi e semidirettivi dei magistrati: la necessità di un taglio netto nel sistema di conferimento, in *Foro it.*, 4/2008, V, 129 ss.; P. CARLUCCIO, R. FINOCCHI GHERSI, Incarichi direttivi di uffici giudiziari e prolungamento del servizio a domanda del magistrato, in *Giorn. dir. amm.*, 9/2007, 992 ss.; R. FUZIO, La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario: Gli incarichi direttivi, in *Foro it.*, 1/2006, V, 20 ss.; G. MAZZOTTA, Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla nuova disciplina degli incarichi direttivi introdotta dalla legge Mastella n. 111/07, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; G. BRUNO, Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce delle circolari del Csm e le conferme quadriennali, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1/2012, 159 ss.

Difatti, l'assegnazione avviene mediante delibera del Consiglio superiore della magistratura, su proposta formulata di concerto tra il Ministro della giustizia e un'apposita commissione del C.S.M.

Tale modalità di conferimento ha sollevato notevoli dubbi interpretativi che, sostanzialmente, sono riconducibili alle difficoltà che l'assenza di una definizione legislativa del c.d. "concerto" ha originato, ed alle problematiche sul mancato rispetto di tale vincolo procedurale.

Sul punto, significativa è l'opera chiarificatrice effettuata dalla Corte costituzionale che è giunta a definire e qualificare il concerto *ex art. 11, comma 3*, quale vincolo di metodo, coincidente *«non già con un atto sostanziale di assenso o di veto, ma con un'attività di concertazione finalizzata alla formulazione di una proposta comune»*⁵³, specificando che *«la discussione ed il confronto tra la commissione e il Ministro devono metodologicamente svolgersi in base al principio di leale collaborazione»*⁵⁴. Tale lettura spiega perché il concerto, richiesto dall'art. 11, rappresenti il punto di equilibrio tra l'art. 105 e l'art. 110 Cost, come bilanciamento degli interessi che emergono da tali disposizioni⁵⁵.

Tuttavia, la Corte costituzionale con una decisione successiva ha ulteriormente precisato che il rispetto del principio della leale collaborazione grava su entrambi gli organi, ma non essendovi tra di essi una equiordinazione, poiché *«l'ultima parola, nel conferimento degli incarichi direttivi, spetta al CSM, il che appare coerente con la funzione di garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura»*.

D'altro canto, il conferimento degli uffici direttivi sembra avvicinarsi maggiormente ad un'attività di "gestione amministrativa" dei magistrati, in

⁵³ Corte cost., sent. n. 379 del 1992, cons. in dir., punto 6.

⁵⁴ Corte cost., sent. n. 379 del 1992, cons. in dir., punto 7.

⁵⁵ F. SORRENTINO, Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione, in Giur. cost., 2003, 3911.

quanto tale riservata al Consiglio, piuttosto che una funzione relativa ai servizi della giustizia.

Tentativo di delimitazione della portata del concerto può ascriversi alla scelta legislativa del 2010, con la quale si evidenziava che, ai fini del concerto di cui all'art. 11, comma 3, della l. 195/58 e di cui all'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 160/2006, il Ministro «*esprime le sue motivate valutazioni solo in ordine alle attitudini del candidato relative alle capacità organizzative dei servizi*»⁵⁶.

La tematica del conferimento degli incarichi⁵⁷ si arricchì poi di altri profili problematici in considerazione delle modifiche operate dalla c.d. legge Castelli e dalla successiva c.d. legge Mastella. Infatti, con la legge n. 150 si assistette all'introduzione di una nuova disciplina, caratterizzata da una maggiore procedimentalizzazione per il conferimento stesso ed articolantesi in due fasi: una prima sostanziantesi nell'effettuazione di un concorso per titoli per la copertura del posto direttivo ed una seconda fase connotata dalla procedura di nomina da parte del C.S.M., di concerto con il Ministro della giustizia.

La nomina ad opera del Consiglio poteva coinvolgere solo quei candidati che avessero ottenuto un giudizio di idoneità allo svolgimento delle funzioni da parte della commissione preposta al concorso stesso ed un simile sistema comportava un'inevitabile limitazione dell'attribuzione del C.S.M.

Infatti, è pur vero che il Consiglio *ex art. 2, comma 1, lett. m., n. 2*, assegnava gli incarichi direttivi, ma per fare ciò si doveva prima proporre al ministro, ai fini del concerto, le nomine per gli incarichi direttivi, come

⁵⁶ Art. 3-*quinqies*, comma 1, lett. b, della l. n. 24 del 2010.

⁵⁷ Per una ricostruzione delle modalità di conferimento e dei parametri considerati v. Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria, relativo al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi con l'individuazione di moduli sinottici per la redazione dei rapporti e dei pareri attitudinali (Circolare n. 19244 del 3 agosto 2010 - Delibera del 30 luglio 2010 e succ. mod. al 7 luglio 2011), in www.csm.it.

previsto dall'art. 2, comma 1, lett. m., n. 1, e la "rosa dei candidati" proposti non era frutto della scelta discrezionale del Consiglio, ma "vincolata" ai giudizi di idoneità delle commissioni, nominate ai sensi dell'art. 47 del d. lgs n. 160/2006.

Se a tali previsioni si aggiungeva la riconosciuta possibilità per il Ministro, oltre a quella di sollevare conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, di esperire ricorso contro le delibere del Consiglio concernenti il conferimento degli incarichi direttivi innanzi al giudice amministrativo, si evidenziava l'inevitabile indebolimento del Consiglio e la trasformazione del ministro in un organo titolare di un interesse, financo contrapposto a quello del Consiglio.

La disciplina sul conferimento degli incarichi direttivi⁵⁸ subì significative innovazioni ad opera della l. n. 111/2007 che abrogò gli artt. 43, 44, 47 e 48 del d. lgs. n. 160/2006 che avevano sino ad allora disciplinato la materia *de qua*. In particolar modo, per quanto concerne l'angolo visuale del rapporto C.S.M. e Ministro della Giustizia, la riforma tentava di "recuperare" il ruolo centrale del Consiglio, valorizzando da un lato, procedure di collaborazione tra i due organi e, dall'altro, eliminando quelle disposizioni che, accentuando l'attivismo del Ministro, erano destinate ad incrinare il già delicato rapporto tra politica e magistratura. Si pensi, infatti, come esempio del primo tipo, alla previsione dell'art. 11, comma 3, lett. d., della l. n. 111

⁵⁸ In tema di conferimento degli incarichi direttivi, le principali novità legislative sono sostanzialmente riconducibili a tre aspetti: la valorizzazione dell'attitudine e del merito, come risulta dall'introduzione di criteri attitudinali specifici ad opera della legge n. 111 del 2007 e, completamente, assenti nella legge n. 150 del 2005 e nel d.lgs n. 160/2006 che rinviavano alla valutazione dei titoli, alla laboriosità ed alla capacità organizzativa; il ridimensionamento del parametro dell'anzianità, che si trasforma da criterio di selezione a criterio di legittimazione; la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi. In tale contesto un'opera di "razionalizzazione" è svolta dall'adozione del c.d. Testo unico sulla dirigenza giudiziaria, adottato con la deliberazione del 30 luglio 2010.

che, ai fini della valutazione attitudinale per il conferimento delle funzioni direttive, introduceva, accanto ai parametri indicati nell'art. 12, comma 12, i c.d. "indicatori oggettivi" individuati d'intesa tra il C.S.M. ed il Ministro della giustizia, richiamando lo schema procedurale in tema di concerto.

Erano, invece, indici della seconda linea, l'eliminazione dell'impugnabilità della delibera del Consiglio e del parere del Ministro per la proroga dell'incarico⁵⁹.

Tuttavia, quest'ultima modifica non può più essere attualmente considerata espressione di tale impronta, in quanto, ad opera della legge n. 24 del 2010, vi fu un'inversione di tendenza, dal momento che venne introdotta la possibilità per il Consiglio di confermare nell'incarico il magistrato solo previo concerto con il Ministro della Giustizia. Sebbene, quest'ultimo intervento legislativo introducesse un temperamento dell'incidenza del concerto, in quanto limita le valutazioni del ministro della giustizia alle «attitudini del candidato relative alle capacità organizzative dei servizi», si assistette comunque ad una espansione dei poteri ministeriali.

Strettamente connessa alla tematica del conferimento degli incarichi è quella concernente la facoltà, riconosciuta al Ministro della Giustizia, dall'art. 2, comma 1, lett. m, della legge n. 150/2005 ed attuata dall'art. 43, comma 3, del d.lgs. n. 160/2006, di poter impugnare, innanzi al giudice amministrativo, la delibera consiliare di conferimento o di proroga degli incarichi direttivi. Il summenzionato articolo ammette l'impugnazione solo al di fuori dei casi di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e – a parte la problematica individuazione dei casi nei quali non sia azionabile il conflitto – pone almeno due ordini di problemi: un primo, di carattere

⁵⁹ La modifica dell'art. 45 del d. lgs. n. 106, concernente la temporaneità delle funzioni direttive, ad opera della legge n. 111 non rende più necessario per l'eventuale proroga dell'incarico, temporaneamente conferito per quattro anni, per un periodo di eguale durata (in precedenza per soli due anni) l'acquisizione del parere del Ministro della giustizia, ma è sufficiente la valutazione del Csm sull'attività svolta dal magistrato.

formale, in quanto menziona l'impugnabilità della delibera del Consiglio, ma difficilmente si può discorrere di un'autonoma impugnazione della stessa, in quanto la delibera si esteriorizza mediante un decreto ministeriale o del Presidente della Repubblica ed è, pertanto, in tale veste che può essere oggetto di impugnazione; ed un secondo problema, di rilievo sostanziale, che investe lo stesso ruolo che il Ministro verrebbe ad assumere qualora si avvalsesse di un simile potere: il Ministro diviene, infatti, un *«controinteressato rispetto ai provvedimenti relativi allo status giuridico dei magistrati ordinari la cui adozione è riservata dalla Costituzione al Consiglio superiore della magistratura che vede ridurre i propri poteri attraverso procedure che abilitano altri soggetti alla selezione sostanziale richiesta per la progressione in carriera, e che finiscono per amplificare l'apporto ministeriale al procedimento per il conferimento degli incarichi direttivi superando l'ambito di competenza previsto dall'art. 110 Cost.»*.

L'evidenziata previsione è stata inizialmente sospesa dalla legge n. 269/2006, per essere successivamente abrogata dall'art. 4, comma 20, della l. n. 111/2007, in tal modo segnando un ulteriore intervento volto a ricondurre il ruolo del Ministro nell'alveo tracciato dal dettato costituzionale e dal quale si era notevolmente allontanato con la riforma del 2005 e l'attuazione della stessa operata con i successivi decreti legislativi.

La dirigenza di tutta la pubblica amministrazione, compreso quindi il Ministero della giustizia, era disciplinata da un decreto legislativo del 2001, successivamente modificato in alcune parti⁶⁰ nel quale si prevedeva che gli incarichi dirigenziali dovevano essere assegnati al personale con la qualifica di "dirigente delle amministrazioni dello Stato", presente cioè nel cosiddetto

⁶⁰ In particolare, la dirigenza è disciplinata nel Capo II del D. Lgs. 165/2001, come modificato dalla L. 145/2002 in cui si riprende, con modifiche e integrazioni, quanto previsto dal D. Lgs. 29/93 e D. Lgs. 80/1998.

“Ruolo unico della dirigenza” tenuto presso il Dipartimento della funzione pubblica⁶¹ della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ciascuna amministrazione dello Stato era deputata al mantenimento del proprio “Ruolo dei dirigenti” articolato in due fasce: *dirigenti generali* (prima fascia) e *dirigenti di livello non generale* (seconda fascia).

Nell’ambito di quest’ultima fascia erano definite apposite sezioni in cui erano “inseriti” dirigenti con particolari competenze di natura tecnica (ad esempio, informatica). Erano previsti inoltre meccanismi per regolare la mobilità dei dirigenti tra le varie amministrazioni dello Stato.

Nei provvedimenti di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale erano individuati l’oggetto dell’incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dagli organi di Governo. La durata dell’incarico, correlata agli obiettivi prefissati, non poteva eccedere i tre anni per le funzioni dirigenziali generali e i cinque negli altri casi. Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si doveva tener conto delle attitudini e delle capacità del candidato in relazione ai risultati da lui conseguiti in precedenza. Gli incarichi erano rinnovabili, ma il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati e l’inosservanza delle direttive comportano l’impossibilità di un loro rinnovo.

Gli incarichi di direzione di livello generale erano conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro. Gli altri incarichi di direzione erano attribuiti direttamente dai direttori generali. Per

⁶¹ Il ruolo unico della dirigenza è disciplinato dal DPR 150/1999: “*Regolamento recante la disciplina della dirigenza delle amministrazioni statali*”. La tenuta del ruolo è affidata ad un “Responsabile” il quale, è nominato secondo le modalità previste per la dirigenza generale. Egli ha il compito principale di assicurare: l’acquisizione presso le amministrazioni dei dati per la costituzione, la tenuta e l’aggiornamento della banca dati del ruolo unico; la periodicità dei concorsi per l’accesso alla dirigenza secondo le esigenze; l’aggiornamento semestrale sullo stato del ruolo unico al Consiglio dei Ministri.

quanto riguarda poi gli incarichi di “capo del dipartimento”, che comportano la “direzione di strutture articolate al loro interno in direzioni generali”, essi erano conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente.

Nella pubblica amministrazione tutti gli incarichi di direzione erano attribuiti di norma a dirigenti appartenenti al ruolo della dirigenza anche se, entro certi limiti⁶², potevano essere affidati con contratto a tempo determinato a personale con specifiche caratteristiche professionali, oppure a personale dipendente di altre amministrazioni pubbliche o di organi costituzionali. Nel caso del Ministero della giustizia⁶³, ad esempio, gli incarichi possono essere conferiti anche ad avvocati, a professori e ricercatori universitari, ad avvocati dello Stato, o ad esperti con comprovata esperienza in specifici settori⁶⁴, oltre che a magistrati amministrativi e ordinari.

Questa previsione unita al monopolio che da sempre i magistrati di fatto detengono su tutte le posizioni dirigenziali del Ministero della giustizia, fa sì che quasi tutti gli incarichi dirigenziali presso l'amministrazione centrale siano anche oggi ricoperti da personale di magistratura, nonostante che, a partire dal 1993, la normativa abbia progressivamente limitato l'impiego per queste funzioni di personale non proveniente dal ruolo della dirigenza amministrativa.

⁶² Si veda quanto previsto dall'art. 19 del D.Lgs. 165/2001 come modificato dalla L. 145/2002.

⁶³ Si vedano i regolamenti di riforma del ministero (DPR 55/2001 e DPR 315/200), che riprendono quanto previsto dallo stesso DM 155/1999 e D.Lgs. 300/1999.

⁶⁴ Ai sensi dell'art. 23 del D. Lgs.80/1998 come modificato dal comma 6 dell'art. 19 del D. Lgs.165/2001.

Nel corso degli ultimi anni il tema della dirigenza pubblica è stato al centro del dibattito parlamentare e di vari tentativi per un'ampia riforma. Nella XVIII legislatura sono intervenute alcune disposizioni normative volte a modificare, in primo luogo, la disciplina dell'accesso alla dirigenza nelle amministrazioni statali, come previsto in particolare dal decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 che: ha reso effettive le modalità di reclutamento concorsuale per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia; ha dettato nuove disposizioni sui criteri di valutazione e sulle prove dei concorsi; ha introdotto una nuova modalità di accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, costituita da procedure comparative bandite dalla Scuola nazionale dell'amministrazione con riferimento a ciascuna amministrazione e riservate al personale in servizio a tempo indeterminato.

Nelle precedenti legislature gli interventi normativi hanno riguardato altresì i limiti del trattamento economico, le condizioni per il conferimento degli incarichi dirigenziali delle amministrazioni pubbliche statali, il sistema delle scuole di formazione pubblica della dirigenza. Inoltre, in attuazione della normativa anticorruzione è stata oggetto di riordino la disciplina in materia di inconfiribilità ed incompatibilità e di trasparenza nell'azione amministrativa, con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali.

Come più sopra accennato, in base alla normativa vigente, il ruolo dei dirigenti di ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, si articola nella prima e nella seconda fascia, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire l'eventuale specificità tecnica (art. 23, D. Lgs. 165/2001).

I requisiti e le modalità per accedere alla dirigenza sono disciplinati dal D. Lgs. n. 165 del 2001 (articoli 28 e 28-*bis*, e successive modificazioni) e dai regolamenti di cui al D.P.R. n. 272 del 2004 e al D.P.R. n. 70 del 2013, in attuazione all'articolo 11, co. 1, del D.L. 95/2012 (conv. L. 135/2012), che ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di riformare il sistema di reclutamento e di

formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici. Per le Regioni e gli enti locali la dirigenza pubblica è disciplinata secondo i rispettivi ordinamenti nel rispetto dei principi generali fissati con legge dello Stato.

Con il decreto-legge n. 80 del 2021 (art. 3, co. 3, 4 e 5), che ha disposto misure per il reclutamento nel pubblico impiego al fine di dare attuazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), sono state introdotte alcune modifiche alla disciplina dell'accesso alla dirigenza pubblica.

In primo luogo, hanno acquistato piena efficacia le modalità di reclutamento per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici, in base alle quali l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia avviene, per il 50 per cento dei posti disponibili, tramite concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni.

Tali modalità, infatti, pur essendo previste dall'articolo 28-bis del testo unico del pubblico impiego (D. Lgs. 165/2001) ed introdotte ad opera del D. Lgs. 150 del 2009 (art. 47), non erano mai state concretamente applicate per il susseguirsi di interventi normativi che ne avevano sospeso l'efficacia. In particolare, l'ultima sospensione era stabilita fino al 31 dicembre 2021 dal decreto-legge 183 del 2020 (art. 1, co. 6). Il D.L. n. 80 del 2021 (art. 3, comma 5) ha modificato tale termine portandolo al 31 ottobre 2021. Pertanto, per effetto di tale modifica normativa, a partire dal 1° novembre 2021 hanno preso efficacia le modalità di reclutamento previste dal citato articolo 28-bis, ripristinando il sistema binario di accesso alla dirigenza di livello generale.

L'art. 28-bis del T.U. impiego sancisce la regola che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia si realizza attraverso un sistema binario che è il seguente:

a) transito alla prima fascia (con conseguente acquisizione della qualifica) da parte dei dirigenti di seconda fascia dopo un quinquennio di svolgimento di incarico di prima fascia, senza essere incorsi nelle misure previste per

le ipotesi di responsabilità disciplinare (art. 23, D. Lgs. n. 165 del 2001). Questa modalità di accesso è anche ricordata nell'incipit dell'art. 28-*bis*, come riformulato dal D.L. n. 80/2021;

b) acquisizione della qualifica, con iscrizione nella relativa articolazione del ruolo, a seguito dell'assunzione in esito al concorso pubblico per titoli ed esami disciplinato dallo stesso art. 28-*bis*. Tale modalità concorsuale di copertura dei posti dirigenziali di prima fascia va obbligatoriamente utilizzata per il cinquanta per cento dei posti che annualmente si rendono disponibili, a seguito di cessazione dal servizio dei soggetti incaricati, collocati nel ruolo di prima fascia, per effetto di collocamento in quiescenza.

In base alla riformulazione della norma, entro il 31 dicembre di ogni anno, le amministrazioni in oggetto indicano, per il triennio successivo, il numero dei posti che si rendano vacanti in ragione del collocamento in quiescenza del personale dirigenziale di ruolo di prima fascia e la programmazione relativa a quelli da coprire mediante concorso pubblico.

In secondo luogo, con il decreto-legge 80/2021 si stabilisce che i relativi bandi devono prevedere la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali - con riferimento agli ambiti di competenza individuati dal medesimo bando -, mediante prove scritte e orali, definite secondo metodologie e standard riconosciuti. La novella richiede inoltre che la composizione della commissione esaminatrice comprenda - senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica - professionisti esperti nella valutazione dei suddetti ambiti di competenza. (art. 28-*bis*, co. 3-*bis*, D. Lgs. n. 165 del 2001). Resta fermo che i vincitori del concorso sono assunti dall'amministrazione e, anteriormente al conferimento dell'incarico, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo europeo o internazionale, ma si specifica che il periodo di formazione è svolto secondo moduli definiti dalla SNA. Inoltre si sopprime (mediante

l'abrogazione del comma 5 dello stesso articolo 28-*bis*) le previsioni che richiedono che il periodo di formazione sia a tempo pieno, che abbia una durata pari a sei mesi, anche non continuativi, e che gli uffici summenzionati, presso i quali il periodo di formazione si debba svolgere, siano scelti dal vincitore tra quelli indicati dall'amministrazione.

Sempre in tema di accesso alla dirigenza di prima fascia, ma nelle forme alternative al concorso, il D.L. 80/2021 ha introdotto alcune disposizioni sul reclutamento a tempo determinato di soggetti in possesso di peculiari professionalità (articolo 28-*bis*, comma 2, D. Lgs. n. 165/2001). In particolare si prevede che, nei casi in cui le amministrazioni valutino che la posizione da ricoprire richieda specifica esperienza, peculiare professionalità e attitudini manageriali, e qualora le ordinarie procedure di interpellato (inerenti alle quote di conferimento senza concorso) non abbiano dato esito soddisfacente, l'incarico possa essere conferito attraverso il coinvolgimento di primarie società di selezione di personale dirigenziale e la successiva valutazione delle candidature proposte da parte di una commissione indipendente composta (senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) anche da membri esterni. Tali incarichi sono conferiti con contratti di diritto privato a tempo determinato, stipulati per un periodo non superiore a tre anni. Gli incarichi così conferiti non rientrano nel computo dei limiti percentuali di cui al citato comma 6 dell'articolo 19 del D. Lgs. n. 165. Si specifica altresì che l'applicazione di tale normativa non deve determinare posizioni sovranumerarie.

In tema di accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, il D.L. 80/2021 ha previsto, fatta salva la percentuale non inferiore al 50 per cento dei posti da ricoprire, destinata al corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione, che (art. 28, co. 1-*ter*, D. Lgs. n. 165 del 2001):

- una quota pari al massimo al 30 per cento dei posti residui disponibili, è riservata da ciascuna amministrazione al personale in servizio

a tempo indeterminato in possesso dei titoli di studio previsti a legislazione vigente (per l'accesso alla qualifica in oggetto) e che abbia maturato almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale sottostante. La selezione avviene mediante procedure comparative bandite dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) che tengono conto della valutazione conseguita nell'attività svolta, dei titoli ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, e in particolar modo del possesso del dottorato di ricerca, nonché della tipologia degli incarichi rivestiti;

- una ulteriore riserva pari al massimo al 15 per cento per il personale di cui sopra in servizio a tempo indeterminato, che abbia ricoperto o ricopra - ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del D. Lgs. n. 165 del 2001 - incarichi di livello dirigenziale senza il possesso di qualifica di dirigente di ruolo di un'amministrazione pubblica (ovvero di un organo costituzionale). A tal fine, i bandi definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono prove scritte e orali di esclusivo carattere esperienziale.

Conseguentemente a tali modifiche, sono stati soppressi (art. 3, commi 3-*bis* e 3-*ter*, D.L. n. 80/2021) i limiti percentuali previsti dall'articolo 19, comma 5-*bis* del T.U. pubblico impiego, che si commisurano rispetto al totale della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia ovvero di seconda fascia (dell'amministrazione) - per il conferimento di incarichi a dirigenti appartenenti ai ruoli di altre pubbliche amministrazioni ovvero dipendenti da organi costituzionali.

In tema di ambiti di competenze da accertare mediante le prove concorsuali, nei concorsi per l'accesso alla qualifica di dirigente (di seconda fascia), si prevede, in aggiunta alla conoscenza delle materie, anche la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali (c.d. *assessment*). A tal fine si prescrive che i bandi individuino gli «ambiti di competenza» da valutare e prevedano la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate allo loro

osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti (art. 28, co. 1-*bis*, D. Lgs. n. 165 del 2001).

Gli interventi normativi sull'accesso alla dirigenza introdotti dal D.L. n. 80 del 2021 costituiscono principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di dirigenti pubblici.

Per garantire l'attuazione delle nuove disposizioni sull'accesso alla dirigenza pubblica, il decreto-legge 80/2021 (art. 3, co. 6) ha demandato alla Scuola nazionale dell'amministrazione, d'intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali, la definizione di apposite linee guida. Il successivo D.L. n. 36/2022, ha modificato tale procedura (art. 3, co. 5), stabilendo che le linee guida fossero adottate entro il 31 ottobre 2022 con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, dopo aver acquisito le proposte della Scuola nazionale dell'amministrazione e previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali.

Sulla proposta di linee guida, pubblicata sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione, è stata acquisita l'intesa in Conferenza Unificata nella seduta del 28 settembre 2022.

Con riferimento alle procedure per il reclutamento, negli anni più recenti la normativa ha teso all'aggregazione delle procedure concorsuali e allo svolgimento dei concorsi unici, anche al fine di consentire una programmazione complessiva degli accessi alla pubblica amministrazione coerente con le politiche di contenimento delle assunzioni e delle spese di personale.

Rileva in proposito la previsione dell'art. 4, co. 3-*quinq*ues, D.L. 101/2013 che impone alle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie e agli enti pubblici non economici, a decorrere dal 1° gennaio 2014, di svolgere concorsi pubblici unici per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni (con esclusione, pertanto, di regioni ed enti locali).

I concorsi unici sono organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica, che si avvale a tal fine della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (c.d. Commissione RIPAM), nel rispetto dei vincoli finanziari in materia di assunzioni a tempo indeterminato. In via preliminare, il Dipartimento cura la ricognizione del fabbisogno presso le amministrazioni interessate. Qualora si verifichi che le vacanze di personale riguardino le sedi delle amministrazioni ricadenti nella medesima regione, il concorso unico si svolge in ambito regionale, ferme restando le norme generali di partecipazione ai concorsi pubblici. Le amministrazioni pubbliche, nel rispetto del regime delle assunzioni a tempo indeterminato previsto dalla normativa vigente, possono assumere personale solo attingendo alle nuove graduatorie di concorso predisposte presso il Dipartimento della funzione pubblica, fino al loro esaurimento, provvedendo a programmare le quote annuali di assunzioni e possono essere autorizzate a svolgere direttamente i concorsi pubblici solo per specifiche professionalità. Per lo svolgimento delle procedure, il bando di concorso può fissare un contributo di ammissione ai concorsi per ciascun candidato in misura non superiore a 10 euro.

Successivamente, il D. Lgs. 75/2017, nel riformare le previsioni dell'articolo 35, co. 5, del D. Lgs. 165/2001, ha previsto la facoltà (non obbligo) per le restanti amministrazioni pubbliche (diverse da quelle centrali) di rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi della Commissione RIPAM, per lo svolgimento delle proprie procedure selettive.

La Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018, con la quale sono state emanate le linee guida di indirizzo sulle procedure concorsuali, ai sensi dell'art. 35, co. 5.2., Testo unico pubblico impiego, individuando i vantaggi dell'indizione di concorsi unici per reclutare i dirigenti e le figure professionali comuni, sottolinea come «lo svolgimento dei concorsi in forma centralizzata o aggregata, con effettuazione delle prove in ambiti territoriali ampi, è dunque pratica obbligatoria per le amministrazioni centrali e rappresenta

un'opportunità comunque consigliata per tutte le restanti amministrazioni, dato che consente un'adeguata partecipazione ed economicità dello svolgimento della procedura concorsuale e l'applicazione di criteri di valutazione oggettivi e uniformi, tali da assicurare omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti».

Nelle medesime linee guida, si chiarisce che *“in via residuale, resta fermo che, accanto alle procedure centralizzate o aggregate, vi è la possibilità che ciascuna amministrazione decida di organizzare autonomamente la procedura concorsuale di reclutamento del proprio personale. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici l'autonomia nell'organizzare concorsi pubblici per dirigenti e personale non dirigenziale, è limitata all'esigenza di acquisire specifiche professionalità. In ogni caso, dovendo privilegiarsi il modello di concorso unico o aggregato, la scelta di gestire autonomamente le proprie procedure concorsuali, senza procedere ad aggregazione, deve essere motivata, soprattutto per le piccole amministrazioni, da condizioni particolari, come situazioni imprevedibili di urgenza o un'eccezionale specificità della figura da reclutare”*.

Restano ferme le discipline speciali in materia di accesso alle qualifiche dirigenziali delle carriere diplomatica e prefettizia, delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Alcuni interventi normativi hanno riguardato la disciplina generale del conferimento degli incarichi dirigenziali (contenuta nell'articolo 19 del D. Lgs. n. 165/2001).

Va ricordato in proposito che il Testo unico del lavoro alle dipendenze delle PA consente alle amministrazioni statali di conferire incarichi dirigenziali a dirigenti di ruolo di altre amministrazioni o di organi costituzionali (art. 19, co. 5-*bis*, D. Lgs. 165/2001), nonché a soggetti esterni, non appartenenti ai ruoli delle amministrazioni stesse (art. 19, co. 6, D. Lgs. 165/2001), in presenza di alcuni requisiti e nel rispetto di limiti percentuali che si

commisurano rispetto al totale della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia ovvero di seconda fascia dell'amministrazione che conferisce l'incarico.

Nel corso della XVIII legislatura, come già ricordato, sono stati soppressi ad opera del D.L. n. 80 del 2021 i limiti percentuali degli incarichi conferiti *ex art. 19, co. 5-bis, D. Lgs. 165/2001*, in quanto assorbiti nella nuova disciplina sull'accesso alla dirigenza di seconda fascia.

Per quanto concerne, invece, la possibilità di conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni:

- dapprima il decreto-legge 162 del 2019 (art. 1, co. 6), ha innalzato la percentuale massima degli incarichi dirigenziali di seconda fascia che possono essere conferiti a persone di comprovata qualificazione professionale esterne all'amministrazione, ovvero a personale pubblico non dirigente (anche appartenente all'amministrazione conferente), con contratto a tempo determinato (*ex art. 19, co. 6, D. Lgs. 165/2001*), fissandola, per ciascuna amministrazione, nel 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e nel 10 per cento di quella di seconda fascia (in precedenza era dell'8%). Tra i requisiti soggettivi che vengono richiesti come condizioni per il conferimento, è stato previsto, in alternativa ad altri, il possesso di una particolare specializzazione professionale, culturale o scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria. È stato inoltre chiarito che la formazione universitaria richiesta non può essere inferiore al possesso della laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al regolamento di cui al D.M n. 509/1999;

- successivamente, nell'ambito delle modalità speciali per il reclutamento del personale e il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR, il decreto-legge n. 80 del 2021 (art. 1, co. 15) ha autorizzato le amministrazioni pubbliche impegnate nell'attuazione del Piano a derogare, fino a raddoppiarli, i limiti percentuali attualmente

previsti dalla legge per l'attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti esterni ai sensi dell'art. 19, co. 6, del D. Lgs. n. 165/2001. Tale deroga è consentita solo in quanto funzionale alla copertura delle posizioni dirigenziali vacanti relative a compiti strettamente e direttamente funzionali all'attuazione degli interventi del PNRR. Tali incarichi trovano copertura e limiti nelle facoltà assunzionali. Gli incarichi attribuiti in deroga, in ogni caso, rimangono in vigore fino alla naturale scadenza, ma comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

Ancora al fine di potenziare la capacità delle amministrazioni attuatrici del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nel rispetto del limite dei posti disponibili e delle facoltà assunzionali dell'amministrazione conferente (quindi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) il D.L. n. 36/2022 (art. 6, co. 7) ha previsto, in via transitoria, la possibilità di conferimento (a tempo determinato) di incarichi dirigenziali, presso pubbliche amministrazioni italiane, a funzionari di cittadinanza italiana di organizzazioni internazionali o dell'Unione europea, anche in deroga ai limiti percentuali stabiliti per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti privi della qualifica di dirigente di ruolo di un'amministrazione pubblica (ovvero di un organo costituzionale). La durata degli incarichi così conferiti non può eccedere il termine del 31 dicembre 2026.

Una ulteriore disposizione approvata nel corso della legislatura, relativa ai processi volti a favorire la mobilità del personale (art. 3, co. 7-*quater*, D.L. 80/2021), ha stabilito che i dirigenti di seconda fascia (o equivalenti in base alla specificità dell'ordinamento) appartenenti ai ruoli di autorità amministrative indipendenti, che ricoprono incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti in alcune amministrazioni, possano transitare (su domanda) nei ruoli di quest'ultima amministrazione come dirigente di prima fascia. Le amministrazioni di destinazione per le quali si può applicare la norma sono costituite dalla Presidenza del Consiglio dei

ministri, dai Ministeri, dall'Avvocatura generale dello Stato, dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti.

Va ricordato, infine, che nella XVII legislatura, con prevalenti finalità di contenimento della spesa pubblica e per favorire il ricambio del personale nelle P.A., è stato introdotto (art. 5, co. 9, D.L. 06/07/2012, n. 95) il divieto per le pubbliche amministrazioni, incluse le autorità indipendenti, di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. A tali amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle suddette amministrazioni e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti.

Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni suddetti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. E' previsto che gli organi costituzionali si adeguino a tali disposizioni nell'ambito della propria autonomia. (Consulta anche le circolari esplicative: Circolare n. 6/2014 e n. 4/2015 del Ministro per la semplificazione e l'amministrazione).

Più recentemente, nel corso della XVIII legislatura sono state introdotte alcune deroghe all'applicazione della richiamata disciplina per alcuni enti di previdenza di diritto privato (art. 19-ter, D.L. n. 148/2017), nonché per le aziende sanitarie e socio-sanitarie al fine di far fronte alle esigenze straordinaria derivanti dall'emergenza Covid (art. 2-*bis*, co. 5, D.L. n. 18 del 2020 e art. 3-*bis*, D.L. n. 2 del 2021).

Da ultimo si rileva che, il Ministro ha la responsabilità di reclutare la maggior parte del personale non giudiziario di tutti gli uffici giudiziari sia giudicanti che requirenti, anche se tale personale, una volta assegnato ad un

ufficio giudiziario è comunque gerarchicamente subordinato solo al magistrato che è a capo di quell'ufficio.

Al 02.02.2023 ben 162 magistrati “fuori ruolo” ricoprono funzioni direttive al Ministero della giustizia, anche in quei settori in cui si debbono assumere decisioni che richiedono competenze tecniche di tipo specialistico (come quelle relative all'edilizia giudiziaria e penitenziaria o alla progettazione e implementazione dell'uso delle moderne tecnologie informatiche e video negli uffici giudicanti e requirenti). In altre parole, il Ministro della giustizia per l'esercizio delle sue funzioni dipende interamente dal supporto informativo ed elaborativo che gli viene fornito dai magistrati del suo Ministero⁶⁵.

Anche le indagini di cui il ministro può aver bisogno per accertare le condizioni di funzionalità degli uffici giudiziari ed eventualmente sostanziare le sue iniziative disciplinari possono essere condotte solo da loro. Nella maggior parte dei casi è comunque il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione che assume l'iniziativa disciplinare e le indagini sono condotte direttamente da magistrati del suo ufficio, ai quali è anche riservato il compito di svolgere le funzioni di p.m. di fronte alla sezione disciplinare del C.S.M. Vale la pena notare che nel corso degli ultimi decenni il Ministro della Giustizia è stato piuttosto restio ad iniziare procedimenti disciplinari o anche ad utilizzare appieno i suoi poteri ispettivi

⁶⁵ Per una rappresentazione dei condizionamenti derivanti dalla massiccia presenza dei magistrati nelle posizioni direttive del Ministero della giustizia, si veda lo scritto: *La drammatica testimonianza degli avvocati penalisti sui diritti della difesa e le difficili prospettive di riforma*, tratto da G. DI FEDERICO e M. SAPIGNOLI, *Processo penale e diritti della difesa*, Carocci, Roma, 2002, pp 15-47. Più recenti i contributi di Vincenza (Ezia) Maccora intitolato “*La dirigenza degli uffici giudiziari: luci e ombre della riforma*” pubblicato nella rivista on line *Questione Giustizia* 2/3 2022 pag. 53-63 ed il contributo di Giuseppe Campanelli intitolato “*Il conferimento degli incarichi direttivi ai magistrati tra formale discrezionalità del Csm e sostanziale sindacato “sostitutivo” del giudice amministrativo*” pubblicato nella rivista on line *Questione Giustizia* 2/3 2022 pag. 64-76.

che dell'iniziativa disciplinare, attribuitagli dalla stessa Costituzione, sono il necessario presupposto. Una autolimitazione dei suoi poteri derivante da almeno due cause. Da un canto dal timore del ministro che le sue iniziative in questo settore potessero essere criticate dall'Associazione nazionale magistrati o dai partiti dell'opposizione come un tentativo di intimidazione verso i magistrati o di interferenza nelle attività degli uffici giudiziari; dall'altro a causa delle difficoltà, per così dire, di "ordine corporativo" in cui si vengono a trovare gli ispettori, che sono magistrati del Ministero, allorquando svolgono attività ispettive sgradite alla loro organizzazione sindacale e, per ciò stesso, anche alla maggioranza del C.S.M.⁶⁶.

Più in generale si può affermare che i poteri del Ministro per tutto quello che concerne la gestione del personale togato (e quindi anche per i notevoli riflessi che questa attività ha sull'organizzazione e sull'andamento del lavoro degli uffici giudiziari) si sono venuti riducendo nel tempo o per interventi della Corte costituzionale o anche per la stessa rinuncia dei ministri della giustizia ad esercitarli. A riguardo ci limitiamo a ricordare che:

a) con sentenza del 23 dicembre 1963, n. 168, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale il primo comma dell'art. 11 della legge istitutiva del C.S.M. (l. 24 marzo 1958, n. 195) in cui si stabiliva che su tutti

⁶⁶ In passato uno degli episodi che ha maggiormente evidenziato questo fenomeno sulla stessa stampa quotidiana, è quello della ispezione presso gli uffici della Procura di Milano disposta dal ministro della giustizia Alfredo Biondi nell'autunno del 1994. Non solo il ministro fu per mesi accusato dagli esponenti dell'Anm e dagli avversari politici di voler interferire con le indagini in corso, ma anche i magistrati del Ministero cui era stato affidato il compito di effettuare l'ispezione incontrarono tali e tante difficoltà nei rapporti con i loro colleghi che alla fine, nel dicembre di quell'anno decisero di presentare al Ministro le proprie dimissioni dalle funzioni di ispettore. Le dimissioni furono presentate anche dal magistrato che dirigeva l'Ufficio dell'ispettorato, Ugo Dinacci. Si veda G. DI FEDERICO, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Cedam, Padova, pag. 347.

i provvedimenti riguardanti i magistrati il CSM poteva decidere solo su richiesta del Ministro della giustizia;

b) con sentenza del 9 luglio 1992, n. 379, pronunciata a seguito di un conflitto di competenza sollevato dal C.S.M. nei confronti del ministro della giustizia Claudio Martelli, la Corte costituzionale ha stabilito che l'istituto del concerto previsto dal secondo comma dell'art. 11 della legge istitutiva del C.S.M., secondo il quale una apposita commissione consiliare doveva concertare col Ministro della giustizia i nomi dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari prima che questi potessero essere nominati dal *plenum* del C.S.M. stesso, era di natura sostanzialmente consultiva. Che quindi, nei casi di insanabile disaccordo, il *plenum* del C.S.M. poteva decidere autonomamente in materia anche a prescindere dal consenso del Ministro. Va tuttavia aggiunto che da almeno venti anni i ministri guardasigilli che avevano preceduto Martelli, per evitarsi difficoltà, avevano accuratamente evitato di far valere una propria volontà sulla nomina degli uffici direttivi, tanto che i loro incontri con la commissione consiliare per il concerto erano divenuti solo un inutile rituale ben prima della pronunzia della Consulta;

c) tutte le leggi relative alle valutazioni della professionalità dei magistrati stabiliscono che i pareri espressi a riguardo dai consigli giudiziari siano inviati non solo al C.S.M., ma anche al Ministro della Giustizia per consentirgli di formulare le sue osservazioni prima che il C.S.M. decida⁶⁷. E' questo un potere inteso anche a prevenire, o quantomeno mitigare, gli eccessi di benevolenza corporativa. Il Ministro della Giustizia non ha di fatto utilizzato questo suo potere, nonostante fosse di tutta evidenza che le valutazioni effettuate dai Consigli giudiziari e dal C.S.M. avessero come finalità non già quella di esprimere le valutazioni sostantive volute dalla legge, bensì solo quella di concedere promozioni generalizzate.

⁶⁷ L. 25 luglio 1966, n. 570; art.3; L. 20 dicembre 1973, n. 831, art.3.

Né forse il Ministro avrebbe potuto, anche se o avesse voluto, esercitare con efficacia i suoi poteri in materia, visto che per farlo si sarebbe dovuto servire dei magistrati del suo Dicastero pretendendo che essi, tutti o quasi tutti in attesa di promozioni vicine e lontane, operassero contro i propri personali interessi. E' convinzione diffusa tra i magistrati che tutte le cariche dirigenziali del Ministero debbano essere rigidamente mantenute nelle loro mani come garanzia che il Ministro non prenda iniziative dannose per l'indipendenza dei giudici e dei p.m.⁶⁸.

A differenza di quanto avviene negli altri paesi dell'Europa continentale, i magistrati che svolgono funzioni amministrative presso il Ministro della giustizia italiano restano comunque soggetti esclusivamente all'autorità del C.S.M. sia per quanto riguarda la loro disciplina, sia per quanto riguarda le loro promozioni e le loro future destinazioni. Di conseguenza, nello svolgere le loro funzioni i magistrati ministeriali sono molto più preoccupati di soddisfare le aspettative del C.S.M. che quelle del loro Ministro.

⁶⁸ Questo orientamento risulta da documenti ufficiali di commissioni di studio dell' Anm e da scritti di suoi autorevoli esponenti. Emerge anche, seppure in maniera più sfumata, dal parere formulato dal CSM sulla legge di riorganizzazione del Ministero della giustizia (D. Lgs, 30 luglio 1999, n. 300) e dalla discussione che su tale parere si è svolta nella seduta antimeridiana del CSM del 7 luglio 1999. Tra i documenti elaborati dall'Anm sull'argomento si può ricordare quello del 1983 dal titolo *Proposte sulla riorganizzazione del Ministero*, in cui tra l'altro si legge che la presenza dei magistrati al ministero è "innanzitutto volta ad attenuare i pericoli che la funzione servente nei confronti del funzionamento della giustizia, costituzionalmente attribuita al potere esecutivo, si trasformi in un condizionamento del potere giudiziario ed in una conseguente violazione del fondamentale principio dell'indipendenza della magistratura". A riguardo si veda lo scritto di un noto dirigente dell'Anm, Bertone, *Il Ministero della giustizia*, in AA.VV., *Costituzione e struttura del Governo*, Padova, 1984.

CAPITOLO II: LA STRUTTURA DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

SOMMARIO: II.I La struttura del Ministero alla luce delle più recenti riforme nell'ambito del diritto amministrativo; II.II La nuova disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati.

II.I La struttura del Ministero alla luce delle più recenti riforme nell'ambito del diritto amministrativo.

Centro della politica giudiziaria del governo, il ministero si occupa dell'organizzazione giudiziaria e svolge funzioni amministrative relative alla giurisdizione civile e penale quali: la gestione degli archivi notarili, la vigilanza sugli ordini e collegi professionali, l'amministrazione del casellario, la cooperazione internazionale e l'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica.

L'Ufficio legislativo, alle dirette dipendenze del Ministro, cura lo studio e la proposta di interventi normativi. Presso l'ufficio sono istituite Commissioni di studio con compito di analisi in materie che potranno essere oggetto di riforma normativa.

Nel settore penitenziario, il Ministero attua le politiche dell'ordine e della sicurezza negli istituti e servizi penitenziari, del trattamento dei detenuti, di amministrazione del personale penitenziario. Infine, il Ministero si occupa dei minori e dei giovani-adulti sottoposti a misure penali.

L'attuale assetto organizzativo vede prevede:

- l'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV) istituito dal d. lgs. 150/2009 e che sostituisce i servizi di controllo interno previsti dal d. lgs. 286/1999.

Il predetto organismo svolge le seguenti attività:

- monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elaborare una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- comunicare tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione istituita ai sensi dell'art. 13 d. lgs.150/2009;
- validare la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10 e assicurarne la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;
- garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- proporre all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi;
- è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione istituita ai sensi dell'articolo 13 del d. lgs. 150/2009;
- promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità;
- verificare i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

L'OIV, sulla base di appositi modelli forniti dalla Commissione, cura annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale e ne riferisce alla Commissione. Esercita, altresì, le attività di controllo strategico di cui all'art. 6, comma 1,

del d. lgs. 286/1999, e riferisce in proposito direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

Come previsto dal decreto 10 aprile 2014, la Commissione per la valutazione dei dirigenti che operava presso l'Organismo, è stata soppressa a decorrere dal 1 ottobre 2014

Presso l'OIV è costituita una Struttura tecnica permanente per la misurazione della performance.

Con il d.p.c.m. 19 giugno 2019 n. 100: *“Regolamento concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia, nonché dell'Organismo indipendente di valutazione della performance”* è determinata la composizione della dotazione organica della struttura tecnica permanente di supporto all'OIV. All'art. 13, comma 2 è prevista la nomina del Responsabile della struttura tecnica individuato tra il personale in servizio presso l'amministrazione in possesso di una specifica professionalità ed esperienza nel settore della misurazione e valutazione della performance nelle amministrazioni pubbliche.

Majka Cortese è il Responsabile della Struttura tecnica di supporto all'OIV, nominata con d.m. 28 luglio 2020.

Gli uffici di diretta collaborazione, ciascuno nell'ambito di propria competenza, esercitano le funzioni di supporto all'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione, collaborando alla definizione degli obiettivi e all'elaborazione delle politiche pubbliche, nonché alla relativa valutazione e alle connesse attività di comunicazione, con particolare riguardo all'analisi dell'impatto normativo, all'analisi costi-benefici e alla congruenza tra obiettivi e risultati.

L'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione è definita con decreto del ministro su proposta del capo di gabinetto.

Gli uffici di diretta collaborazione sono: a) la Segreteria del Ministro; b) Segreterie dei Sottosegretari di Stato; c) il Gabinetto del Ministro; d)

l'ufficio legislativo; e) l'Ispettorato generale; f) l'Ufficio stampa e informazione.

La Segreteria, prevista dall'articolo 6 del d.p.c.m. 100/2019, opera alle dirette dipendenze del Ministro ed è diretta dal capo segreteria, che coadiuva e assiste il ministro negli organismi a cui partecipa e adempie su suo mandato a compiti specifici.

Svolge attività di supporto al ministro, provvede al coordinamento dei suoi impegni ed alla predisposizione ed elaborazione degli elementi per i suoi interventi, attraverso il necessario raccordo con l'Ufficio di gabinetto.

Nell'ambito della Segreteria, il Segretario particolare cura l'agenda, la corrispondenza e i rapporti del ministro con soggetti pubblici e privati in ragione del suo incarico istituzionale.

Come la Segreteria del ministro opera alle dirette dipendenze del Ministro, le Segreterie, previste dall'articolo 6 del d.p.c.m. 100/2019, operano alle dirette dipendenze dei Sottosegretari e sono dirette da un Capo segreteria, che coadiuva e assiste il sottosegretario negli organismi a cui partecipa e adempie, su suo mandato, a compiti specifici.

Svolgono attività di supporto all'espletamento dei compiti del sottosegretario, provvedendo al coordinamento dei relativi impegni ed alla predisposizione ed elaborazione degli elementi per i suoi interventi, attraverso il necessario raccordo con l'Ufficio di Gabinetto. Inoltre, curano l'agenda e la corrispondenza dei sottosegretari, nonché i rapporti personali degli stessi con soggetti pubblici o privati in ragione dell'incarico istituzionale.

Nell'ambito della Segreteria, il Segretario particolare cura l'agenda e la corrispondenza del sottosegretario nonché i rapporti dello stesso con soggetti pubblici e privati in ragione del suo incarico istituzionale.

Per l'esercizio delle funzioni di indirizzi politico - amministrativo, il Ministro si avvale dell'Ufficio di Gabinetto, salve le specifiche competenze

della Segreteria del ministro, delle Segreterie dei sottosegretari di Stato, dell'Ufficio legislativo e dell'Ispettorato generale.

Per lo svolgimento delle sue funzioni, l'Ufficio di Gabinetto, previsto dall'art.7 del d.p.c.m. 19 giugno 2019 n.100, servendosi delle informazioni trasmesse dagli altri uffici e dipartimenti del ministero, assicura i rapporti con l'Ufficio legislativo e l'Ispettorato generale e il coordinamento degli altri uffici di diretta collaborazione, nonché il raccordo tra le funzioni di indirizzo del ministro e le attività dei dipartimenti del ministero.

L'Ufficio di Gabinetto tiene, altresì, nell'ambito e per le finalità connesse alle sue attribuzioni, i rapporti con gli organi istituzionali e con enti e organizzazioni pubblici e privati.

Per lo svolgimento della propria attività internazionale il Ministro si avvale di un Consigliere diplomatico. Il Consigliere diplomatico, con l'ausilio delle specifiche professionalità dell'Ufficio di Gabinetto destinate allo svolgimento delle funzioni di cui al comma 5 dell'art.7 del d.p.c.m. 19 giugno 2019 n. 100, fornisce supporto all'attività europea e internazionale alla quale l'autorità politica partecipi direttamente.

Al fine di garantire la realizzazione delle direttive politico-amministrative nell'ambito delle relazioni europee e internazionali, l'Ufficio di Gabinetto cura il coordinamento dell'attività internazionale assicurando il raccordo dell'attività svolta in sede europea e internazionale dagli uffici e dai dipartimenti del ministero, nonché il coordinamento con il ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il dipartimento della Presidenza del Consiglio per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

L'Ufficio di Gabinetto cura specificamente:

- i rapporti con il Parlamento, per quanto concerne il sindacato ispettivo;
- i rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura, per quanto concerne le attribuzioni proprie del Ministro in ordine ai magistrati;

- l'attività di supporto per la definizione degli obiettivi e per la ripartizione delle risorse;
- il coordinamento tra i diversi centri di responsabilità per la formazione dei documenti di bilancio e per i rapporti con gli organi di controllo;
- l'esame degli atti ai fini dell'inoltro alla firma del ministro e dei sottosegretari di Stato.

Gli uffici di diretta collaborazione tengono informato l'Ufficio di Gabinetto delle attività in corso di maggiore rilevanza.

L'Ufficio legislativo, ai sensi dell'articolo 8 del d.p.c.m. 100/2019 provvede:

- all'implementazione dell'attività normativa nazionale, europea ed internazionale;
- contribuisce alla definizione del ciclo delle politiche pubbliche, a partire dalla fase della programmazione e dell'elaborazione normativa, con perimetrazione dell'intervento legislativo preceduta da un studio di qualità condotto ex ante (analisi di impatto della regolamentazione nonché analisi tecnico-normativa - AIR), per terminare alla successiva verifica ex post dell'efficacia della politica rispetto ai risultati attesi (verifica di impatto della regolamentazione - VIR);
- all'istruttoria e all'elaborazione di pareri nell'ambito dell'attività consultiva espletata;
- all'esame dei provvedimenti sottoposti al Visto del Guardasigilli;
- alle attività di coordinamento dei lavori delle Commissioni di studio istituite presso il Ministero.

L'Ispettorato generale è uno degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della Giustizia, previsto dall'articolo 9 del d.p.c.m. 100/2019. Esso è disciplinato, nell'organizzazione e nel funzionamento, dalla legge del 12 agosto 1962, n. 1311.

L'Ispettorato generale svolge compiti di controllo informando direttamente il Ministro (art. 9 legge 12 agosto 1962, n. 1311) o il Consiglio superiore della magistratura nel caso quest'ultimo ne abbia richiesto l'intervento (art. 8 legge 24 marzo 1958, n. 195). Nella sua attività si coordina con il Dipartimento per gli affari di giustizia (Dag) e con il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (Dog).

Sono sottoposti al controllo dell'Ispettorato generale: tutti gli uffici giudiziari, i Commissariati agli usi civici, i Tribunali superiori per le acque pubbliche, gli Uffici notifiche e protesti (Unep).

L'Ispettorato generale svolge la propria azione di controllo effettuando degli interventi ispettivi, riconducibili essenzialmente a quattro tipologie (art. 7 legge 12 agosto 1962, n. 1311):

- ispezione ordinaria: costituisce una verifica disposta dal Capo dell'Ispettorato, allo scopo di accertare se i servizi procedano secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti. Le ispezioni di norma hanno luogo ogni triennio;
- ispezione straordinaria: è ordinata dal Capo dell'Ispettorato, prima dello scadere del termine triennale, negli uffici in cui sono state riscontrate, o vengono segnalate, deficienze o irregolarità;
- ispezione mirata: il Ministro può in ogni tempo, quando lo ritenga opportuno, disporre ispezioni parziali negli uffici giudiziari, al fine di accertare la produttività degli stessi, nonché l'entità e la tempestività del lavoro svolto dai singoli magistrati;
- inchiesta amministrativa: il Ministro si avvale dell'Ispettorato generale per l'esecuzione di inchieste sul personale appartenente all'ordine giudiziario e su qualsiasi altra categoria di personale dipendente dal Ministero della Giustizia. In tale ambito può essere inquadrata anche l'attività che l'Ispettorato generale svolge su delega del Consiglio superiore della magistratura (art. 8 legge 24 marzo 1958, n. 195).

L'organico dell'Ispettorato generale (art. 1 legge 12 agosto 1962, n. 1311) è composto da:

- un magistrato di corte di cassazione con ufficio direttivo, con le funzioni di Capo dell'Ispettorato generale;
- un magistrato di corte di cassazione con ufficio direttivo ovvero da un magistrato di corte di cassazione, con le funzioni di Vice Capo dell'Ispettorato generale;
- sette magistrati di corte di cassazione, con le funzioni di Ispettori generali capi;
- dodici magistrati di corte d'appello, con le funzioni di Ispettori generali.

Il Capo dell'ufficio può destinare all'esercizio delle funzioni amministrative presso l'Ispettorato generale i magistrati con funzioni di Ispettori generali (art. 7 legge 8 agosto 1980 n. 426).

All'Ispettorato generale sono destinati dirigenti e funzionari provenienti dal ruolo del personale del Ministero della giustizia. Il predetto personale non può essere assegnato alle circoscrizioni ispettive istituite presso le corti di appello nelle quali abbia esercitato le proprie funzioni nell'ultimo quinquennio.

I funzionari dipendono dal Capo dell'Ispettorato generale o da chi ne fa le veci (art. 4 legge 12 agosto 1962, n. 1311).

Ai dirigenti amministrativi ed ai funzionari di cancelleria e di segreteria, posti alle dipendenze dell'Ispettorato generale, le funzioni ispettive vengono conferite dal Ministro con apposito decreto (art. 5 legge 12 agosto 1962, n. 1311).

L'Ufficio comunicazione e stampa, infine, secondo quanto previsto dall'art. 10 del d.p.c.m. 19 giugno 2019 n.100:

- informa i mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; (art.1 c.4, lett. a) e art. 9 della legge 7 giugno 2000 n. 150);

- esamina e segnala alle articolazioni del ministero le notizie rilevanti apparse sulla stampa quotidiana e periodica oltre che sui notiziari di agenzia;
- redige la rassegna stampa quotidiana e settimanale;
- cura la diffusione agli organi di informazione degli atti e delle notizie attinenti l'attività politico-istituzionale del ministero;
- realizza le iniziative editoriali del ministero;
- promuove iniziative di informazione istituzionale;
- assicura il supporto tecnico per l'espletamento dell'attività di informazione istituzionale del ministero diffusa tramite gli uffici relazioni con il pubblico, il sito Internet ed altre strutture dell'amministrazione.

I dipartimenti sono le principali articolazioni amministrative del Ministero, al cui interno sono collocate le direzioni generali con i relativi uffici, che costituiscono gli organi di amministrazione attiva. Ogni dipartimento si occupa di uno o più settori di competenza dell'amministrazione della giustizia.

Il dipartimento per gli affari di giustizia si occupa della regolamentazione dell'attività amministrativa connessa al processo civile e al processo penale, degli ordini professionali, dell'attività internazionale.

Il dipartimento dell'organizzazione giudiziaria si occupa del funzionamento e dei servizi offerti dagli uffici giudiziari e della gestione del personale che vi opera.

Il dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione esercita le funzioni e i compiti inerenti alle aree funzionali individuate dall'articolo 16, comma 3, lettera d-bis) del d. lgs. 300/1999.

Il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria è responsabile degli aspetti organizzativi dell'esecuzione penale negli istituti penitenziari e della gestione del personale amministrativo e di polizia penitenziaria.

Il **dipartimento per la giustizia minorile e di comunità** si occupa dell'esecuzione penale per i minori, dell'esecuzione penale esterna e messa alla prova degli adulti, in qualità di Autorità centrale cura i rapporti tra Stati in materia di sottrazione internazionale dei minori oltre a provvedere alla gestione del proprio personale.

Ad ogni dipartimento è preposto un Capo del dipartimento cui spettano i compiti e le funzioni previsti dall'art. 5 del d.lgs. 300/1999 e dall'art. 3 del d.p.c.m. 84/2015.

Al fine del coordinamento delle attività dipartimentali e delle politiche del personale è istituita la Conferenza dei capi dipartimento con compiti di programmazione, indirizzo e controllo. La Conferenza è convocata dal Ministro, che può anche presiederla ed è composta dal Capo di gabinetto e dai Capi dipartimento. Le modalità di funzionamento della Conferenza sono stabilite dal d.m. 19 gennaio 2016 n.17.

Il Dipartimento per gli affari di giustizia esercita le funzioni e i compiti inerenti ai servizi relativi all'attività giudiziaria:

- gestione amministrativa dell'attività giudiziaria in ambito civile e penale;
- attività preliminare all'esercizio da parte del Ministro delle sue competenze in materia processuale;
- casellario giudiziale;
- cooperazione internazionale in materia civile e penale;
- studio e proposta di interventi normativi nel settore di competenza.

Il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi esercita le funzioni e i compiti inerenti all'organizzazione ed ai servizi della giustizia secondo quanto disposto dall'art. 16, co. 3 lett. b) del d. Lgs. 30 luglio 1999 n. 300:

- organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia;
- gestione amministrativa del personale amministrativo e dei mezzi e strumenti anche informativi necessari;

- attività relative alle competenze del Ministro in ordine ai magistrati;
- studio e proposta di interventi normativi nel settore di competenza.

Il Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione esercita le funzioni e i compiti inerenti alle seguenti aree funzionali:

- servizi per la transizione digitale della giustizia;
- analisi statistica;
- politiche di coesione

nonché, assicura:

- gestione dei processi e delle risorse connessi alle tecnologie dell'informazione, della comunicazione e della innovazione;
- gestione della raccolta, organizzazione e analisi dei dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia;
- attuazione delle procedure di raccolta dei dati e della relativa elaborazione statistica secondo criteri di completezza, affidabilità, trasparenza e pubblicità;
- monitoraggio dell'efficienza del servizio giustizia con particolare riferimento alle nuove iscrizioni, alle pendenze e ai tempi di definizione dei procedimenti negli uffici giudiziari;
- coordinamento della programmazione delle attività della politica regionale, nazionale e comunitaria e di coesione.

Per l'espletamento delle funzioni sono istituiti tre uffici dirigenziali generali:

- Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati;
- Direzione generale di statistica e analisi organizzativa;
- Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria istituito dall'art. 30 della Legge 395/1990, nell'ambito del Ministero della giustizia:

- ha la gestione amministrativa del personale e dei beni della amministrazione penitenziaria;

- svolge i compiti relativi alla esecuzione delle misure cautelari, delle pene e delle misure di sicurezza detentive;
- svolge i compiti previsti dalle leggi per il trattamento dei detenuti e degli internati.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, sovrintende ai tribunali per minorenni, ai cosiddetti riformatori dei minori, ai programmi di recupero, all'inserimento dei minori responsabili di reati nella vita sociale. Il Capo del dipartimento si avvale di diversi uffici per svolgere i compiti e le funzioni di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale generale, per assicurare la continuità delle funzioni dell'amministrazione ed i risultati in attuazione degli indirizzi del Ministro, per la contrattazione collettiva di lavoro e per la direzione dell'ufficio per le relazioni con il pubblico. Nell'ambito degli uffici di sua stretta dipendenza è svolta la progettazione e gestione del controllo, l'attività di studio e ricerca con particolare riferimento ai profili dell'organizzazione e dell'innovazione nelle materie di competenza del dipartimento, è infine fornita consulenza anche agli uffici periferici e coordinamento all'attività internazionale.

Operano alle dirette dipendenze del Capo dipartimento il servizio sicurezza, servizio controllo di gestione e la segreteria.

Il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri a seguito dell'emanazione del D.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84, attribuisce la competenza in materia di esecuzione delle pene nella comunità alla nuova Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità.

La Direzione generale per l'Esecuzione penale esterna e di messa alla prova provvede all'organizzazione ed al coordinamento degli uffici territoriali per l'esecuzione penale esterna (UEPE). In particolare ha tra gli scopi quelli di:

- monitorare le attività degli uffici di esecuzione penale esterna;

- tenere rapporti con gli enti locali e le organizzazioni di volontariato per l'attività trattamentale e per la stipula di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova;
- attuare ed eseguire i provvedimenti della magistratura di sorveglianza, ordinaria ed onoraria;
- organizzare i servizi per l'esecuzione delle pene non detentive e delle misure alternative alla detenzione o sanzioni di comunità;
- organizzare e coordinare le attività degli Uffici dell'esecuzione penale esterna negli istituti penitenziari.

Gli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna sono organi periferici di livello dirigenziale non generale del Ministero i cui compiti, previsti dall'art. 10 del d.m. 17 novembre 2015 in attuazione al d.p.c.m. 84/2015, sono:

- di indirizzo, coordinamento, verifica dell'attività degli uffici distrettuali e locali;
- promozione di iniziative progettuali;
- raccordo nei rapporti con gli enti territoriali, gli enti pubblici e privati, il terzo settore ed il volontariato.

Esercitano, nella circoscrizione territoriale loro assegnata, i compiti attribuiti prima di tutto dall'articolo 72 della l. 26 luglio 1975 n. 354, dal d.P.R. 30 giugno 2000 n. 230, dalla l. 28 aprile 2014 n. 67 e da altre disposizioni di legge.

La Direzione Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile ha competenze in materia di assunzione e gestione del personale dirigenziale e non dirigenziale della giustizia minorile e di comunità e, in particolare:

- nell'assunzione e gestione del personale dirigenziale e non dirigenziale della giustizia minorile;
- nell'assunzione e gestione del personale dei servizi sociali per l'esecuzione penale esterna;

- nelle relazioni sindacali;
 - nei provvedimenti disciplinari più gravi della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni e tutti gli altri provvedimenti disciplinari quando il capo della struttura non ha qualifica dirigenziale;
 - nell'esecuzione dei provvedimenti del giudice minorile;
 - nella partecipazione agli interventi di prevenzione della devianza, convenzioni, consulenze, rapporti con gli enti locali, finalizzati all'attività trattamentale;
 - nell'organizzazione dei servizi per l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile;
- fermo quanto disposto dall'articolo 5, comma 2, lettera b), progettazione e gestione dei beni immobili, mobili e servizi.

Gli 11 Centri per la giustizia minorile, infine, sono organi di decentramento amministrativo, organi periferici di livello dirigenziale non generale del Ministero di cui parla l'art. 8 del d.lgs. 84/2015 che rinvia all'articolo 7 del d.lgs. 272/1989 per la loro disciplina.

I Servizi che fanno parte dei centri per la giustizia minorile sono:

- gli uffici di servizio sociale per minorenni;
- gli istituti penali per minorenni;
- i centri di prima accoglienza;
- le comunità;
- gli istituti di semilibertà con servizi diurni per misure cautelari, sostitutive e alternative.

Si avvalgono, nell'attuazione dei loro compiti istituzionali, anche della collaborazione di esperti in pedagogia, psicologia, sociologia e criminologia.

II.II La nuova disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati.

Un primo dato significativo da evidenziare, è che, rispetto al testo che era stato approvato dal Consiglio dei ministri, la delega è stata estesa in modo da ricomprendere nel riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo anche i magistrati amministrativi e contabili, oltre che quelli ordinari, accogliendo un rilievo che era stato formulato dal C.S.M. nel parere sugli emendamenti del Consiglio dei ministri al d.d.l. AC 2681, che aveva stigmatizzato *«l'irragionevolezza di un intervento normativo che ambisca a realizzare il predetto riordino del collocamento fuori ruolo, senza estendere la disciplina che si auspica di introdurre alle altre magistrature, specialmente a quella amministrativa, deputata ad esercitare, nei settori di giurisdizione esclusiva, funzioni incidenti su diritti soggettivi analoghe a quelle svolte dai magistrati ordinari»*⁶⁹.

Alla lett. *a* dell'art. 5 della legge delega, è prevista l'individuazione precisa delle tipologie di incarichi extragiudiziari il cui esercizio può avvenire solo con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico, tenendo conto della durata dello stesso, del tipo di impegno richiesto e delle possibili situazioni di conflitto di interesse tra le funzioni esercitate nell'ambito di esso e quelle esercitate presso l'amministrazione di appartenenza.

La catalogazione dell'incarico, come espletabile esclusivamente con collocamento fuori ruolo, viene effettuata mutuando criteri elaborati dalla normativa secondaria (circolare n. 13778/2014, artt. 105 ss.).

La lett. *b* dell'art. 5 prevede l'individuazione della tipologia di incarichi extragiudiziari per i quali è ammesso il ricorso all'istituto dell'aspettativa ai

⁶⁹ Parere del Csm, ai sensi dell'art. 10 l. 24 marzo 1958, n. 195, sugli emendamenti al ddl AC 2681, approvati dal Consiglio dei ministri nella riunione dell'11 febbraio 2022 (16 marzo 2022).

sensi dell'art. 23-bis⁷⁰ d. lgs. 30 marzo 2001, n. 1658, da tenere distinti dagli incarichi per i quali è previsto il collocamento fuori ruolo.

Gli istituti del collocamento in aspettativa senza assegni, di cui all'art. 23-bis d. lgs n. 165/2001, e del collocamento fuori ruolo, di cui all'art. 58 del Testo unico degli impiegati dello Stato, estensibile anche ai magistrati appartenenti all'ordine giudiziario in forza della disposizione di cui all'art. 276, comma 3, rd n. 12/1941, presentano elementi comuni (entrambi gli istituti consentono la destinazione del magistrato a funzioni diverse da quelle giudiziarie) e differenze (avuto riguardo al regime retributivo e contributivo, comportando il collocamento fuori ruolo, a differenza dell'aspettativa, la conservazione del diritto alla retribuzione da parte del Ministero della giustizia).

La distinzione dovrà, quindi, tenere conto che il collocamento fuori ruolo comporta la conservazione del diritto alla retribuzione da parte del Ministero della giustizia, con la conseguenza che allorquando, alla stregua del regime specifico dell'incarico, sia disposto che il magistrato debba essere pagato da un'altra istituzione, il mancato ricorso all'istituto dell'aspettativa senza assegni potrebbe determinare, quale effetto, quello di consentire una doppia retribuzione del magistrato.

La necessità di distinguere gli incarichi extragiudiziari per i quali è ammesso il ricorso all'istituto dell'aspettativa e quelli per i quali è previsto il collocamento fuori ruolo è rilevante, perché costituisce il presupposto di

⁷⁰ L'art. 23-bis d.lgs n. 165/2001 prevede che «i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli appartenenti alle carriere diplomatica e prefettizia, e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato sono collocati, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative, in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale».

operatività di altre norme che riguardano, come si vedrà, i limiti temporali del collocamento fuori ruolo e il numero massimo dei magistrati che possono essere collocati fuori ruolo, limiti che non sarebbero applicabili qualora il magistrato venisse destinato ad altro incarico sotto altre forme, quali l'aspettativa senza assegni, di cui all'art. 23-*bis* d. lgs n. 165/2001, o l'esonero dall'attività giudiziaria.

Il ricorso all'istituto dell'aspettativa ha, infatti, costituito talvolta un meccanismo che ha consentito di aggirare i limiti riguardanti il numero massimo dei magistrati fuori ruolo e i limiti temporali della permanenza fuori ruolo⁷¹.

Al riguardo, il Csm nel suo parere segnala che, in virtù dell'art. 121 della circolare n. 13778/2014, che prevede che le disposizioni in tema di collocamento fuori ruolo si applichino anche all'aspettativa prevista dall'art. 23-*bis* d. lgs 30 marzo 2001, n. 165, ove compatibili, ha ritenuto, in specifiche vicende, che il limite temporale predetto si applichi anche all'aspettativa come fattispecie che, a differenza di quella per mandato elettivo, non rientra nel novero delle eccezioni previste dall'art. 1, comma 70, l. n. 190/2012.

Tale interpretazione è stata avallata dal giudice amministrativo, che ha evidenziato che, diversamente argomentando, si consentirebbe un aggiramento del divieto imposto dalla norma primaria (Tar Lazio, sez. I, n. 4345/2014; sez. I, n. 3678/2013).

Si ritiene, infatti, che il limite temporale complessivo alla possibilità del magistrato di svolgimento di funzioni non giudiziarie è posto a tutela dell'esigenza di salvaguardia della prevalenza dell'impegno professionale nell'esercizio della funzione giurisdizionale nell'arco della carriera,

⁷¹ N. Zanon e F. Biondi, *Il sistema, op. cit.*, dove si auspica l'applicazione all'aspettativa senza assegni delle medesime regole previste per il collocamento fuori ruolo, relative ai limiti temporali massimi e al numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo.

evitando un allontanamento del magistrato dalla giurisdizione per un periodo complessivo, anche non continuativo, superiore a quello fissato dal legislatore.

Una diversa interpretazione della previsione di cui all'art. 1, comma 68 della l. n. 190/2012, volta a escludere l'applicabilità del limite temporale ivi previsto alle autorizzazioni di incarichi extragiudiziari con aspettativa ex art. 23-*bis* cit., sottolinea il giudice amministrativo, determinerebbe *«la frustrazione delle finalità perseguite dal legislatore, come evidenziato nel caso di incarichi già svolti dal magistrato in posizione di fuori ruolo e per i quali, allo scadere del termine decennale, venga richiesta l'autorizzazione alla prosecuzione con concessione dell'aspettativa»*.

Nel citato parere sul testo approvato dal Consiglio dei ministri, il Csm ha auspicato, quindi, che il legislatore chiarisca le distinzioni e i confini tra gli istituti del collocamento fuori ruolo e dell'aspettativa senza assegni di cui all'art. 23-*bis* d. lgs. n. 165/2001, specificando se anche all'aspettativa senza assegni sia applicabile il limite temporale di dieci anni previsto dall'art. 1, comma 68, l. 190/2012 per il collocamento fuori ruolo.

Un altro istituto che ha consentito, talvolta, di aggirare la disciplina relativa al collocamento fuori ruolo, e sul quale non si trovano riferimenti nelle proposte di riforma, è quello dell'esonero dal lavoro giudiziario.

Per quanto riguarda l'esonero dal lavoro giudiziario, si può citare il caso dell'inquadramento giuridico dei magistrati incaricati dei progetti internazionali di collaborazione con istituzioni e organismi internazionali seguiti dal C.S.M.

Con una delibera consiliare del 6 dicembre 2012, era stato stabilito che la partecipazione del magistrato a tale tipo di progetti non poteva avvenire previo collocamento fuori dal ruolo ordinario né a titolo di incarico extragiudiziario, bensì doveva avvenire mediante l'esonero dal lavoro giudiziario ordinario, con ciò, di fatto, determinando un'elusione delle norme in tema di numero e durata dei collocamenti fuori ruolo.

Invero, da un'attenta ricognizione degli incarichi in corso e della loro durata è emerso che, in alcuni casi, i magistrati incaricati sono rimasti di fatto, anche per più anni, assenti dall'ufficio, con esonero totale, ma rimanendo "in ruolo", senza quindi che gli anni trascorsi fuori dall'ufficio fossero conteggiati nel limite decennale previsto per il fuori ruolo.

Il Csm, quindi, con una risoluzione adottata il 22 luglio 2020, ha fissato nuove regole sull'esonero dal lavoro giudiziario dei magistrati incaricati dei progetti internazionali di collaborazione con istituzioni e organismi internazionali, e ha stabilito che, in caso di progetti che prevedano la necessità di distogliere il magistrato incaricato dall'attività ordinaria per un periodo superiore al semestre, si potrà far ricorso sia all'istituto del collocamento fuori ruolo sia all'istituto dell'aspettativa senza assegni di cui all'art. 23-*bis* d.lgs n. 165 /2001, con contestuale collocamento fuori ruolo del magistrato⁷².

⁷² Risoluzione in materia di inquadramento giuridico dei magistrati incaricati dei progetti internazionali di collaborazione con istituzioni e organismi internazionali (delibera del 22 luglio 2020).

In particolare, le nuove regole prevedono che: « - in caso di incarichi di partecipazione a progetti che richiedano un impegno contenuto nel tempo, individuato nel limite massimo di 6 mesi, potrà continuare a farsi ricorso all'istituto dell'esonero – totale o parziale – dall'attività ordinaria;

- in caso di comprovate esigenze legate alla necessità di conclusione del progetto, tale limite potrà essere prorogato una sola volta, per non più di ulteriori 6 mesi, con eventuale rimodulazione della percentuale di esonero dal lavoro giudiziario da valutarsi anche in base alle esigenze dell'ufficio di appartenenza;

- in caso di progetti che si prevedano di durata superiore a 6 mesi, si potrà far ricorso all'istituto del collocamento fuori ruolo o all'istituto dell'aspettativa senza assegni di cui all'art. 23-*bis* del d.lgs n. 165 del 2001 (che prevede il contestuale collocamento fuori ruolo del magistrato);

la scelta tra le due opzioni sarà calibrata (e preventivamente pubblicizzata nell'interpello), in base alla natura dell'incarico e delle funzioni da svolgere all'estero, nonché alla natura e tipologia dell'eventuale trattamento economico riconosciuto al magistrato dall'ente presso

In merito ai criteri per l'autorizzazione del collocamento fuori ruolo, all'art. 5, lett. c della legge delega, si ribadisce il principio secondo il quale il collocamento fuori ruolo di un magistrato ordinario può essere autorizzato a condizione che l'incarico da conferire corrisponda a un interesse dell'amministrazione di appartenenza, ma si richiede che il legislatore stabilisca i criteri dei quali il C.S.M. debba tenere conto nella relativa valutazione e che si preveda che, in ogni caso, vengano sempre valutate puntualmente le possibili ricadute che lo svolgimento dell'incarico fuori ruolo può determinare sotto il profilo dell'imparzialità e dell'indipendenza del magistrato.

Attualmente, i criteri in base ai quali il Csm, ai fini dell'autorizzazione allo svolgimento dell'incarico extragiudiziario, deve valutare l'interesse dell'amministrazione e le possibili ricadute che lo stesso può determinare sotto il profilo dell'imparzialità e dell'indipendenza dei magistrati, sono previsti dalla circolare consiliare n. 13778/2014.

Vi è stata, quindi, la scelta di attrarre a livello di normativa primaria l'individuazione dei criteri in base ai quali il Csm dovrà valutare la sussistenza dell'interesse al conferimento dell'incarico in posizione di fuori ruolo.

Su questo aspetto della delega, il C.S.M. ha espresso delle perplessità, poiché idonea a sottrarre all'organo di governo autonomo uno spazio di scelta in un'area rientrante nelle sue competenze⁷³.

Il Csm ha segnalato, in particolare, che la scelta di attrarre a livello di normativa primaria l'individuazione dei criteri in base ai quali deve essere valutata la sussistenza dell'interesse al conferimento dell'incarico in posizione di fuori ruolo comporterà che il legislatore determinerà le scelte

il quale andrà a svolgere la propria attività (aspetto rilevante, al fine di evitare casi, verificatisi in passato, di "doppie retribuzioni")».

⁷³ In tal senso si è espresso il Csm nel parere sugli emendamenti al ddl AC 2681, cit.

consiliari, senza consentire all'organo di autogoverno di adattare la valutazione dell'interesse al collocamento fuori ruolo del magistrato avendo riguardo alle mutevoli esigenze dell'amministrazione della giustizia e, in particolare, al contesto euro-unitario in cui l'organo consiliare e la magistratura italiana si collocano.

Quanto ai criteri di valutazione dell'interesse dell'amministrazione della giustizia al collocamento fuori ruolo, l'art. 5, lett. *d*, fissa, tra i principi di delega riguardanti il collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, anche quello di «prevedere che la valutazione della sussistenza dell'interesse di cui alla lettera *c*) sia effettuata sulla base di criteri oggettivi che tengano conto anche dell'esigenza di distinguere, in ordine di rilevanza: gli incarichi che la legge affida esclusivamente a magistrati; gli incarichi di natura giurisdizionale presso organismi internazionali e sovranazionali; gli incarichi presso organi costituzionali; gli incarichi presso organi di rilevanza costituzionale; gli incarichi non giurisdizionali apicali e di diretta collaborazione presso istituzioni nazionali o internazionali; gli altri incarichi».

Tale principio di delega riprende quanto già previsto dalla circolare consiliare n. 13778/2014, che, nel valutare la sussistenza dell'interesse dell'amministrazione della giustizia al collocamento fuori ruolo del magistrato, prevede che il Csm tenga conto di una serie di parametri, quali la natura e le competenze dell'ente conferente l'incarico, l'attinenza del contenuto dell'incarico alla professione del magistrato, l'idoneità dell'incarico all'acquisizione di competenze utili all'amministrazione della giustizia, la durata della permanenza fuori ruolo del magistrato in rapporto alla durata complessiva della carriera, e che tale interesse si presume comunque sussistente per gli incarichi assegnati in via esclusiva, per espressa previsione di legge, ai magistrati (art. 105).

Inoltre, la circolare consiliare fissa i criteri da privilegiare quando, ad esempio, il numero di richieste di destinazione di magistrati a funzioni

diverse da quelle giudiziarie ecceda quello dei posti disponibili, individuando, in ordine di importanza, gli incarichi apicali e di diretta collaborazione, previsti da norme primarie, ricoperti presso organi istituzionali e gli incarichi di natura giurisdizionale presso organismi internazionali e, successivamente, gli incarichi non apicali ricoperti presso il Ministero della giustizia, quelli non giurisdizionali ricoperti presso organismi internazionali e, infine, gli altri incarichi non giurisdizionali (art. 107, comma 4).

Su questo aspetto, occorre segnalare quanto evidenziato dal C.S.M. nel suo parere ai sensi dell'art. 10 l. 24 marzo 1958, n. 195, sugli emendamenti al d.d.l. AC 2681, dove è stato auspicato che il legislatore valuti la necessità di prevedere espressamente il conferimento di alcuni specifici incarichi presso il Ministero della giustizia o di carattere internazionale a magistrati ordinari, in quanto aventi una rilevante e immediata ricaduta sulla giurisdizione.

In particolare, il C.S.M. ha evidenziato l'opportunità di prevedere espressamente il conferimento di alcuni specifici incarichi presso il Ministero della giustizia a magistrati ordinari, attualmente non previsto dalla normativa vigente.

Tale esigenza è motivata sia dal contributo di maggiore competenza che i magistrati possono rendere in materia di organizzazione della giurisdizione, sia dal fatto di essere portatori della prospettiva dell'autonomia e indipendenza della magistratura.

In particolare, il C.S.M. ha segnalato alcuni incarichi, quali quelli presso l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia, presso il quale appare essenziale garantire la presenza anche della magistratura ordinaria che – conoscendo la giurisdizione, il funzionamento degli uffici, le criticità processuali di alcune norme – potrà, meglio di altri operatori del diritto, verificare l'idoneità delle soluzioni normative individuate dall'organo politico o dal Parlamento a raggiungere lo scopo prefissato, rilevando eventuali criticità.

Analogamente, il contributo dei magistrati ordinari è ritenuto dal C.S.M. essenziale anche con riferimento alle competenze ministeriali in tema di cooperazione giudiziaria internazionale, in materia civile e penale e alla fase di formazione delle direttive e dei regolamenti europei in materia penale e civile.

Sui limiti temporali per l'autorizzazione del collocamento fuori ruolo, l'art. 5, lett. e, dispone che si preveda che «il magistrato, al termine di un incarico svolto fuori ruolo per un periodo superiore a cinque anni, [possa] essere nuovamente collocato fuori ruolo, indipendentemente dalla natura del nuovo incarico, non prima che siano trascorsi tre anni dalla presa di possesso nell'ufficio giudiziario» e che vengano indicate «tassativamente le ipotesi di deroga».

Il contenuto di questa disposizione è mutuato dal comma 1 dell'art. 116 della circolare consiliare n. 13778/2014, intitolato «Periodo di intervallo tra gli incarichi fuori ruolo»; il comma 2 della stessa norma individua anche alcune eccezioni alla regola prevista dal comma 1 per alcuni incarichi tassativamente previsti: gli incarichi di membro di governo, cariche elettive, incarichi di componenti di corti internazionali; per i magistrati destinati a funzioni non giudiziarie presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale e il Csm; per gli incarichi di capo di dipartimento presso il Ministero della giustizia; per i magistrati investiti di funzioni al vertice di autorità indipendenti; per gli incarichi di cui agli artt. 13 dl n. 217/2001 (convertito nella l. 3 agosto 2001, n. 317) e 9, comma 5-bis, d.lgs n. 303/1999.

Si vedrà se il legislatore delegato introdurrà tali deroghe già previste dalla circolare consiliare e se riterrà, eventualmente, di integrarle con altre tipologie di incarichi quali, ad esempio, gli incarichi presso istituzioni europee e internazionali, quando il loro conferimento a magistrati italiani rappresenti attuazione degli obblighi derivanti all'Italia dalla sua partecipazione all'Unione europea (si consideri, ad esempio, l'incarico di

procuratore europeo membro nazionale ovvero quello di membro di *Eurojust*)⁷⁴.

L'art. 5, lett. *f*, dispone che si preveda «che non possa comunque essere autorizzato il collocamento del magistrato fuori ruolo prima del decorso di dieci anni di effettivo esercizio delle funzioni giudicanti o requirenti e quando la sua sede di servizio presenta una rilevante scoperta di organico, sulla base di parametri definiti dai rispettivi organi di autogoverno».

Tale previsione rappresenta un irrigidimento della disciplina prevista dalla circolare consiliare n. 13778/2014, la quale prevede, attualmente, che il collocamento fuori ruolo non possa essere autorizzato prima del conseguimento della seconda valutazione di professionalità, e rispetto al testo che era stato elaborato dalla Commissione Luciani, che prevedeva quale presupposto il conseguimento della terza valutazione di professionalità.

L'aspetto più rilevante del principio di delega è, infatti, che la possibilità di autorizzare il collocamento fuori ruolo non è più connessa all'anzianità di ruolo, bensì al criterio dell'effettivo esercizio delle funzioni per dieci anni.

Si tratta di una previsione che, così come congegnata, potrebbe portare a escludere dal conferimento dell'incarico fuori ruolo i magistrati che, per i motivi più vari, quali l'aver goduto di un'aspettativa o di un esonero dall'attività giudiziaria, a parità di anzianità nel ruolo, non abbiano esercitato effettivamente le funzioni per dieci anni.

Un ulteriore irrigidimento della disciplina prevista dalla delega deriva dall'impossibilità del ricorso al fuori ruolo quando l'ufficio di provenienza del magistrato presenti determinate scoperture, individuate sulla base di parametri definiti dai rispettivi organi di autogoverno.

Tale principio di delega richiama il contenuto dell'art. 106 della circolare consiliare n. 13778/2014, dove si prevede espressamente che «non può

⁷⁴ In tal senso, il parere del Csm sugli emendamenti al ddl AC 2681, cit.

essere destinato allo svolgimento di funzioni non giudiziarie il magistrato la cui sede di servizio presenti un indice di scopertura dell'organico superiore al 20%» e che «l'indice di scopertura è computato sull'organico, compresi i posti semidirettivi, tenendo conto anche delle assenze per aspettativa o per congedo straordinario, ovvero le ipotesi di esonero totale dal lavoro».

La norma consiliare specifica infine, al comma 3, che «non può essere destinato a funzioni diverse da quelle giudiziarie il magistrato che, alla data della richiesta, sia impegnato nella trattazione di procedimenti, processi o affari tali che il suo allontanamento possa nuocere gravemente agli stessi», e al comma 4 contempla la possibilità di introdurre delle eccezioni, stabilendo che «Eccezionalmente, tenendo conto delle esigenze dell'ufficio di provenienza e dell'interesse dell'amministrazione della giustizia, il Csm si riserva di valutare la possibilità di concedere il collocamento fuori ruolo in ragione del rilievo costituzionale dell'organo conferente e della natura dell'incarico che il magistrato è chiamato a ricoprire».

Con la previsione, mediante normativa primaria, della regola secondo la quale è sempre ostativa al collocamento fuori ruolo una rilevante scopertura dell'organico dell'ufficio di provenienza del magistrato, senza contemplare alcuna eccezione – invece prevista dalla circolare consiliare –, si potrebbe incorrere nel rischio di determinare un'eccessiva discriminazione dei magistrati in servizio presso sedi disagiate o con rilevante scopertura di organico.

Quanto, infine, all'aspetto della durata massima del collocamento fuori ruolo, l'art. 5, lett. g, impone di stabilire che «i magistrati ordinari, amministrativi e contabili non poss[a]no essere collocati fuori ruolo per un tempo che superi complessivamente sette anni, salvo che per gli incarichi, da indicare tassativamente, presso gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, gli organi del Governo e gli organismi internazionali, per i quali il tempo trascorso fuori ruolo non può superare complessivamente

dieci anni, ferme restando le deroghe previste dall'articolo 1, comma 70, della legge 6 novembre 2012, n. 190».

È stata prevista, inoltre, la necessità di prevedere delle deroghe tassative a tale limite temporale «per gli incarichi, da indicare tassativamente, presso gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, gli organi del Governo e gli organismi internazionali, per i quali il tempo trascorso fuori ruolo non può superare complessivamente dieci anni, ferme restando le deroghe previste dall'articolo 1, comma 70, della legge 6 novembre 2012, n. 190».

Ne deriva che il limite di sette anni di permanenza fuori ruolo potrà essere superato solo per gli incarichi costituzionali o di rilevanza costituzionale, gli organi del Governo e gli organismi internazionali, per i quali il tempo trascorso fuori ruolo non può comunque superare complessivamente dieci anni, nonché per i membri di governo, le cariche elettive, anche presso gli organi di autogoverno, e per i componenti delle corti internazionali comunque denominate.

Il Csm, nel suo parere, ha affermato che il legislatore delegato dovrà verificare l'opportunità di prevedere eccezioni per alcuni incarichi internazionali che, pur non rientrando strettamente nella nozione di «Corti internazionali» cui si riferisce la l. n. 190/2012, siano comunque caratterizzati dallo svolgimento di attività giudiziaria o di un'attività comunque di stretta connessione con essa, come già previsto dal d.lgs n. 9/2021 per l'incarico di procuratore europeo membro nazionale.

Il parere del Csm si sofferma in modo particolare su questo aspetto, segnalando che, al fine di individuare gli incarichi internazionali suscettibili di rientrare nella disciplina derogatoria di cui si tratta in considerazione della natura giudiziaria dell'attività svolta, la circolare consiliare n. 13778/2014, all'art. 107, comma 6-*bis*, lett. *b*, nel trattare il tema degli incarichi per i quali può essere autorizzato il collocamento fuori ruolo e nel fare riferimento a quelli caratterizzati dall'esercizio di funzioni giudiziarie e giurisdizionali presso organismi internazionali, considera tali gli incarichi

presso organismi internazionali e di magistrato di collegamento, gli incarichi di coordinamento di attività giudiziarie e giurisdizionali svolti a livello internazionale e sovranazionale, nonché gli incarichi di diretta collaborazione con i soggetti ai quali sono affidati compiti di rappresentanza dello Stato italiano presso organismi e organizzazioni giudiziarie e giurisdizionali internazionali o sovranazionali, e gli incarichi di esperto presso le medesime organizzazioni, assimilando altresì a tali incarichi anche quelli di esperto giuridico all'interno della Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite a New York e Vienna, l'Unione europea e il Consiglio d'Europa.

Nel parere, quindi, il Csm auspica che il legislatore delegato esamini più dettagliatamente le predette attività allo scopo di verificare la natura delle competenze esercitate dal magistrato e di determinare se alcune di esse debbano essere attratte nella disciplina della deroga all'operatività della durata decennale del collocamento fuori ruolo, così come già disposto per l'incarico di procuratore europeo membro nazionale, dettando successivamente per essi una disciplina specifica complessiva, così come richiesto dal principio di delega di cui alla lett. *i* dell'art. 5.

Per quanto concerne il numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo, l'art. 5, lett. *h*, impone al legislatore delegato di ridurre il numero massimo di magistrati che possono essere, complessivamente e in relazione alle diverse tipologie di incarico, collocati in posizione di fuori ruolo, stabilendo tassativamente le fattispecie cui tale limite non si applica.

Attualmente, il numero massimo dei posti per il collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, previsto dalla lettera M della tabella allegata alla legge 13 novembre 2008, n.181, è di duecento posti; il Csm, inoltre, mantiene scoperti tre di essi per ogni punto percentuale di scopertura degli uffici giudiziari, giudicanti o requirenti, a livello nazionale.

Quando il numero di richieste di destinazione di magistrati a funzioni diverse da quelle giudiziarie eccede quello dei posti disponibili, il Csm

stabilisce una scala di priorità (incarichi apicali e di diretta collaborazione previsti da norme primarie ricoperti presso organi istituzionali, con particolare riferimento agli incarichi di diretta collaborazione di cui all'art. 13 dl 12 giugno 2001, n. 217, convertito in l. 3 agosto 2001, n. 317; incarichi di natura giurisdizionale presso organismi internazionali; incarichi non apicali ricoperti presso il Ministero della giustizia; incarichi non giurisdizionali ricoperti presso organismi internazionali; altri incarichi non giurisdizionali), tenuto conto che, comunque, nel limite massimo di duecento posti non rientrano gli incarichi presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale e il Csm.

La *ratio* di questa ultima eccezione è connessa sia al fatto che taluni incarichi presso detti organi sono riservati dal legislatore primario ai magistrati ordinari, sia alla natura costituzionale o di rilievo costituzionale dell'ente conferente, sia, per ciò che concerne la Corte costituzionale e il Csm, alla tipologia di attività oggetto dell'incarico, considerata di stretta attinenza alla giurisdizione.

Il Csm, nel suo parere, ha accolto positivamente questa indicazione e ha affermato che è auspicabile che il legislatore delegato proceda a una ricognizione esaustiva e approfondita delle attività fuori ruolo che è preferibile vengano svolte dai magistrati ordinari e di quelle che, invece, possono essere svolte indifferentemente da altre professionalità, riducendo gli spazi per il ricorso al collocamento fuori ruolo solo a questi ultimi, ma non anche rispetto a quelli aventi ad oggetto attività strettamente connesse alla giurisdizione, di tipo interno e internazionale.

CAPITOLO III: L'UFFICIO GIUDIZIARIO

SOMMARIO: III.I L'organizzazione degli uffici giudiziari e funzione delle direttive del Consiglio superiore della magistratura in materia tabellare; III.II Le prime circolari in materia tabellare e gli sviluppi successivi; III.III Il sistema tabellare e la riforma dell'ordinamento giudiziario.

III.I L'organizzazione degli uffici giudiziari e funzione delle direttive del Consiglio superiore della magistratura in materia tabellare.

I poteri del C.S.M. in materia di organizzazione degli uffici giudiziari, discendenti dall'art. 105 della Costituzione e peraltro inseriti in un complesso sistema di garanzie tutte preordinate a tutelare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, hanno natura amministrativa e sono diretti unicamente ad assicurare continuità ed unitarietà di indirizzo organizzativo. Neppure il Consiglio, infatti, potrebbe incidere sui contenuti della giurisdizione interferendo nell'attività interpretativa dei giudici. Si tratta invece di fare in modo che l'esercizio delle funzioni amministrative strumentali all'esercizio della giurisdizione, quali sono appunto le attività inerenti all'organizzazione degli uffici giudiziari, si svolgono in modo coerente e secondo indirizzi unitari, proprio allo scopo di tutelare l'indipendenza c. d. "interna" e la parità di trattamento dei magistrati contro possibili discriminazioni o arbitri nell'assegnazione dei posti o degli affari e, ad un tempo, di assicurare criteri di buona amministrazione nell'uso degli strumenti e delle risorse.

Di qui l'esigenza che il Consiglio si ponga come momento di vertice rispetto ai dirigenti degli uffici giudiziari in capo ai quali (nonostante lo smantellamento del sistema gerarchico - burocratico delle carriere) sono rimasti concentrati per lungo tempo amplissimi poteri amministrativi ed organizzativi (dall'assegnazione dei processi alla sostituzione dei giudici, dalla gestione del personale a quella dei mezzi materiali) esercitabili e di

fatto esercitati, in modo assolutamente discrezionale ed al riparo da efficaci controlli⁷⁵, e che sia ad esso attribuito il potere di impartire direttive vincolanti.

Il C.S.M. non può imporre direttamente moduli organizzativi, sostituendosi al potere di proposta spettante ai singoli dirigenti degli uffici, ma deve verificare che le proposte da questi formulate siano rispettose, oltre che delle norme di legge, delle direttive generali e dei principi di razionalità organizzativa.

Le proposte tabellari, infatti, debbono costituire un vero e proprio progetto organizzativo funzionale all'esigenza di fornire una risposta tempestiva alla domanda di giustizia presente in ciascuna realtà territoriale, con l'obiettivo di massima efficienza che i dirigenti degli uffici giudiziari hanno il dovere di perseguire nel rispetto dei principi generali, delle norme sull'ordinamento giudiziario e delle direttive del Consiglio, che a partire dalla circolare relativa all'organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2002/2003 ha fatto esplicito richiamo, tra l'altro, al principio della ragionevole durata del processo poi anche formalmente enunciato dall'articolo 111 della Costituzione, e con la circolare relativa al biennio 2006 - 2007 ha introdotto le Commissioni per l'analisi dei flussi e delle pendenze, più comunemente denominate "Commissioni Flussi" che, in posizione strumentale rispetto all'operato del Consiglio giudiziario (ma con possibilità anche per il dirigente dell'ufficio di avvalersi del loro contributo), hanno il compito di valutare la correttezza dell'analisi dei flussi posta a base del programma

⁷⁵ Da tempo la dottrina aveva definito il rapporto tra Consiglio superiore della magistratura e dirigenti degli uffici giudiziari in termini di relazione gerarchica: vedi, già, Pizzorusso, *Organi giudiziari*, in *Enc. del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, 83 ss.; Id., *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1985, 85- 86; Viazzi, *I consigli giudiziari. Natura, poteri e prospettive*, in *Quaderni della giustizia*, n. 52, 31 ss.

organizzativo e l'idoneità della proposta tabellare al raggiungimento degli obiettivi fissati⁷⁶.

Con delibera del CSM in data 23 luglio 2008 è stata inoltre istituita la *Struttura Tecnica per l'Organizzazione* (STO) prevista di cui all'art. 18 del Regolamento interno del Consiglio 2008⁷⁷.

⁷⁶ Si tratta di organismi ausiliari dei Consigli giudiziari istituiti presso ogni distretto di corte d'appello. La loro composizione (che prevede anche la presenza di avvocati) varia a seconda delle dimensioni del distretto, ed il relativo funzionamento è disciplinato dalla Circolare sulla formazione delle tabelle e dai regolamenti dei singoli Consigli giudiziari.

⁷⁷ Si tratta di un organo consiliare permanente composto da dieci magistrati nominati dal Consiglio, previo interpellato, tra coloro che abbiano maturato esperienza in tema di organizzazione e informatizzazione degli uffici, di analisi dei flussi, di carichi di lavoro e di pendenze dei procedimenti e dei processi, con i seguenti compiti: - acquisire ed analizzare informazioni sui carichi di lavoro, sui flussi e sulle pendenze dei procedimenti e dei processi sia a livello nazionale sia provenienti dalle Commissioni flussi distrettuali, al fine di verificare l'efficienza e l'efficacia dei progetti di organizzazione degli uffici giudiziari e di effettuare adeguate comparazioni tra gli stessi; - promuovere il confronto e la diffusione delle buone prassi metodologiche e operative anche attraverso la sperimentazione e l'utilizzazione di tecniche innovative; - favorire omogeneità e qualità delle attività e delle strumentazioni anche informatiche a livello nazionale; - fornire supporto al Consiglio sia per la verifica dei risultati operativi ottenuti attraverso le attività di indirizzo e di regolamentazione, sia per la definizione periodica del fabbisogno informativo e formativo in questo settore, sia per l'interscambio di dati con il Ministero della Giustizia e le sue articolazioni; - offrire servizi di assistenza a specifiche richieste di intervento locale; - diffondere gli indirizzi e le deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura a tutti i responsabili di riferimento a livello locale; - curare i rapporti con il Consiglio direttivo della Corte di cassazione e i Consigli giudiziari e, in particolare, con i rispettivi referenti distrettuali per l'informatica; - curare, su indicazione della Settima commissione, l'implementazione del portale unico istituzionale con apposite sezioni relative al processo civile telematico, al processo penale telematico e alle buone prassi di organizzazione. La STO è disciplinata dal Regolamento approvato dal CSM con delibera del 18 luglio 2018, ed divenuta operativa per la prima volta dopo la nomina dei componenti, avvenuta con delibera plenaria del 10 febbraio 2010.

A proposito dei poteri regolamentari del C.S.M. (di cui quelli in materia tabellare costituiscono una delle manifestazioni più significative) si è talvolta parlato di attività “paranormativa”, utilizzando un’espressione in qualche modo ambigua in quanto evocatrice di una sorta di sconfinamento del Consiglio dalle sue competenze istituzionali a quelle proprie del legislatore.

In realtà, tali poteri costituiscono naturale espressione della specifica collocazione istituzionale dell’organo quale vertice della magistratura dal punto di vista delle funzioni amministrative inerenti all’esercizio della giurisdizione e - risolvendosi nella preventiva determinazione dei criteri che il Consiglio intende applicare nell’esercizio dei propri compiti - si manifestano come momenti di autolimitazione della discrezionalità amministrativa e di certezza del comportamenti futuro cui si atterrà il titolare delle suddette competenze⁷⁸.

⁷⁸ La Commissione Paladin (istituita dall’allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga con il compito di indagare, fra l’altro, in ordine al fondamento normativo delle circolari consiliari) e presieduta dal prof. Livio Paladin, nella sua Relazione del 1° gennaio 1991, a proposito delle “circolari indirizzate dal Consiglio...agli altri organi dotati di poteri in tema di amministrazione della giurisdizione” sottolineava la difficoltà di immaginare interventi normativi la cui disciplina fosse “così dettagliata e stringente da annichilire il ruolo che, per una serie di aspetti, compete al Consiglio quale vertice organizzativo della magistratura ordinaria”. Sul testo del messaggio alle Camere del 26 luglio 1990 (pubblicato - insieme al testo del decreto istitutivo della Commissione - in *Questione giustizia*, 1990, 499 ss.) cfr. Borrè, *Csm e presidente. Il messaggio alle camere del 26 luglio 1990*, ivi, 548 ss. *Amplius*, sul potere regolamentare del Csm, Bruti Liberati – Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura*, cit., 90 ss. ed ivi, ampi richiami di dottrina.

Sul ruolo del CSM quale organo non meramente amministrativo cfr., tra gli altri contributi, quelli richiamati nel mio *Magistrati e “carriera”: ritrovare l’orgoglio delle funzioni “ordinarie”*, in *giudicedonna.it*, n. 2/2020, nota 16 <http://www.giudicedonna.it/> cui adde i pareri del CSM sul disegno di legge AC 2681 richiamati in nota 1 del mio *Ancora sulle proposte di riforma dell’ordinamento giudiziario, del funzionamento e della legge elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, ivi, n. 1/2021. Vedi altresì, tra i più

III.II Le prime circolari in materia tabellare e gli sviluppi successivi.

L'assetto normativo vigente costituisce il risultato di una evoluzione lunga e complessa che ha portato al formale e definitivo riconoscimento dell'esclusiva appartenenza al Consiglio superiore del potere di formazione delle tabelle degli uffici e della disciplina pressoché integrale del relativo procedimento.

Il potere del C.S.M. di emettere direttive per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici, oltre che nell'art. 105 della Cost., trova fondamento nelle disposizioni contenute nell'art. 10 bis della legge 195/1958 (introdotto dall'art. 4 d.l. 394/1987 conv., con modificazioni, nella legge 479/1987) e negli artt. 7 *bis* e *ter* del r.d. 12/1941, aggiunti dall'art. 3 d.p.r. 449/1988, con le successive modifiche di cui al d. lg. 51/1998, alla legge 63/2001, al d. lg. 106/2006 ed alla legge 111/2007.

L'importanza e la centralità della disciplina tabellare in vista della realizzazione del principio del giudice naturale è stata espressamente affermata dalla Corte costituzionale che nella sentenza 14 gennaio 1986, n. 4 evidenziò il ruolo di “pietra angolare” del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento giudiziario, posto che, “*per espresso dettato della Costituzione (artt. 104 -107) sono riservati al Consiglio superiore tutti i poteri in ordine allo status di tutti i magistrati ordinari, siano giudicanti o requirenti, collegiali o monocratici, professionali od onorari. Ed in coerenza con l'attribuzione della totalità dei poteri sui singoli magistrati si*

recenti, Guglielmi, *Dalla crisi e dalle cadute nel governo della magistratura all'attacco alla Giurisdizione*, in *Questione Giustizia*, 22 marzo 2021 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/dalla-crisi-e-dalle-cadute-nel-governo-della-magistratura-all-attacco-alla-giurisdizione>.

deve riconoscere che spetta ad esso di deliberare anche i provvedimenti riflettenti gli organi giudiziari oltre che il pubblico ministero”⁷⁹.

Le funzioni del C.S.M. in materia tabellare hanno avuto una prima, significativa esplicazione con la circolare n. 81 del 1969. Dopo aver ribadito, alla stregua di un’interpretazione sistematica della normativa vigente, la propria competenza a provvedere sulla composizione di tutti gli uffici giudiziari (e, quindi, anche degli allora esistenti uffici della pretura che si volevano sottratti a tale competenza in base ad una lettura restrittiva dell’art. 63, 1° co. d.p.r. 916/1958), il Consiglio dispose che prima di formulare le proposte di assegnazione dei magistrati, i capi degli uffici dovessero interpellare gli interessati invitandoli ad esprimere eventuali rilievi, osservazioni e richieste, e stabilì che copia delle proposte fosse depositata nelle cancellerie delle corti d’appello, dei tribunali e delle preture divise in sezioni per consentire a tutti i magistrati di inoltrare direttamente al Consiglio le proprie richieste ed osservazioni.

Con tale circolare venne tra l’altro prescritto che le assegnazioni tabellari, modificabili in corso d’anno solo previa adeguata motivazione, fossero effettuate unicamente in base ad esigenze di servizio, al fine di evitare ingiustificate trasmigrazioni da una sezione all’altra o, peggio, trasferimenti punitivi dei magistrati dal ramo civile a quello penale” in ragione del merito

⁷⁹ Vedi, altresì, la sentenza 23 dicembre 1998, n. 419 ove è stato sottolineato come l’individuazione dell’organo giudicante debba “rispondere a regole e criteri che escludano la possibilità di arbitrio anche nella specificazione dell’articolazione interna dell’ufficio cui sia rimesso il giudizio”, e la sentenza 17 luglio 1998, n. 272 con la quale la Corte costituzionale ha puntualizzato che proprio il sistema tabellare, la definizione dei criteri organizzativi da parte del Consiglio superiore della magistratura ed il conseguente controllo ad esso riservato in ordine alla correttezza delle loro applicazioni concorrono ad assicurare il rispetto della garanzia costituzionale.

dei provvedimenti da loro adottati o delle opinioni da loro espresse⁸⁰ e furono indicati criteri per la salvaguardia di alcune esigenze fondamentali tra cui, in particolare, quella di ridimensionare le (allora) pletoriche sezioni civili nella prospettiva di rivalutazione della giurisdizione penale; quella di distribuire le eventuali carenze dell'organico proporzionalmente su ciascuna sezione e di operare un certo avvicendamento dei magistrati, al fine di evitare specializzazioni limitate a settori circoscritti; di seguire fra le sezioni civili e penali il criterio di un'equa distribuzione qualitativa; di costituire sezioni promiscue nei tribunale e nella preture divise in sezioni, sulla base tuttavia di una attribuzione rigidamente predeterminata e di una composizione precostituita.

Di tale circolare meritano di essere segnalati l'esplicito riconoscimento che l'*“attività dell'organo di autogoverno risulterà tanto più efficace nella misura in cui ciascun magistrato potrà responsabilmente contribuire all'elaborazione dei fondamentali indirizzi di gestione dell'apparato giudiziario”*, e la sottolineatura della stretta connessione intercorrente tra i provvedimenti di organizzazione e le *“fondamentali guarentigie dei giudici”*, in particolare la garanzia dell'inamovibilità da intendersi tutelata alla stregua dell'art. 107 Cost. – come già precisato dallo stesso Consiglio nella circolare n. 7640 del 1971 – quale garanzia di stabilità nella carica, nella sede e nelle funzioni”.

Tale disciplina non subì modifiche nel corso della 4^a consiliatura (1972-1976), caratterizzata dalla composizione non pluralistica dell'organo e

⁸⁰ In occasione della formazione annuale delle tabelle degli uffici giudiziari, il presidente della corte d'appello di Milano, ad esempio, aveva proposto la rimozione di tre pretori del lavoro ed il procuratore generale di Firenze aveva chiesto la rimozione di quattro giudici dalle funzioni penali (cfr. Pappalardo, *Gli iconoclasti. Magistratura Democratica nel quadro dell'Associazione Nazionale Magistrati*, Milano, 1987, 286 - 287). Cfr. altresì – per l'uso della sanzione disciplinare come strumento di repressione delle opinioni espresse dai magistrati - Palombarini, cit., 175 ss.

dall'assoluta prevalenza che il sistema elettorale allora vigente riuscì ad assicurare ad un gruppo associativo. Mutata, nella successiva consiliatura (1976-1981) la composizione dei componenti elettivi, l'accresciuta e più incisiva consapevolezza del proprio ruolo da parte del Consiglio, la riconduzione del principio di inamovibilità al più complesso sistema dei valori costituzionali che tutelano l'indipendenza, anche interna, della magistratura⁸¹, la tragica emersione del terrorismo nel Paese furono all'origine delle importanti innovazioni introdotte con la circolare 7 ottobre 1977, n. 5520 e della successiva integrazione del 13 febbraio 1979.

L'insieme dei principi organizzativi risultanti dalla circolare n. 5520/1977, e dalla sua integrazione del 1979, fu ulteriormente arricchito nel corso della successiva attività consiliare.

I più significativi sviluppi si sono avuti lungo quattro direzioni fondamentali: una più dettagliata disciplina della precostituzione dei collegi; una più specifica e garantistica regolamentazione delle procedure relative ai tramutamenti interni dei magistrati, opportunamente estesa ed adattata anche alle assegnazioni degli uditori (ora, *magistrati di prima nomina*); un'esplicita attuazione del principio del giudice naturale anche con riferimento ai criteri di distribuzione degli affari; l'estensione delle regole tabellari – con i dovuti adattamenti – alla Corte di cassazione ed agli uffici delle Procure.

Il significato della regola relativa alla precostituzione – che aveva suscitato osservazioni da parte di alcuni presidenti di Corte d'appello – fu illustrato dal Csm già in una delibera del 20 luglio 1978 ove si metteva in luce che la precostituzione dei collegi giudicanti ed i criteri subordinati per un avvicendamento precostituito (o sostituzione) dei relativi componenti, trovavano la mancanza di regole procedurali chiare ed esplicite sul delicato punto relativo ai tramutamenti interni dei magistrati, aveva

⁸¹ Cfr. Csm, Relazione al Parlamento del 1976 sullo stato della giustizia., 73 - 74.

consentito il permanere di larghi spazi di discrezionalità nelle scelte dei dirigenti, scelte che venivano non di rado attuate secondo logiche cooptatorie ed in base a criteri personali che variavano a seconda delle circostanze.

A partire dalla circolare n. 8745/1984, fu pertanto stabilito che i dirigenti, prima di formulare le proposte di tramutamento, dovessero dare comunicazione dei posti da coprire a tutti i magistrati dell'ufficio, assegnando loro un congruo termine per proporre domanda.

Con la stessa circolare venne inoltre precisato che i dirigenti avrebbero provveduto all'assegnazione degli uditori alle sezioni o ai settori di servizio proponendo, non appena il C.S.M. avesse deliberato sulla destinazione alle sedi, le relative variazioni tabellari destinate ad avere effetto con il conferimento delle funzioni in modo tale da consentire un efficace svolgimento del tirocinio mirato, salva diversa destinazione per comprovate esigenze di servizio.

Quanto ai parametri di valutazione da adottare ai fini delle proposte di tramutamento, i congiunti criteri delle attitudini, dell'anzianità di servizio nell'Ufficio e dell'anzianità nel ruolo, su cui le direttive avevano finito per assestarsi fin dal 1981 (circ. n. 7252/1981), vennero precisati, con la circolare n. 7551/1986, nel senso di dare la prevalenza al criterio dell'anzianità nel ruolo, con la specificazione che ove fosse stato preferito il più anziano nel ruolo nel caso di tramutamento a domanda, ovvero il meno anziano nel caso di tramutamento d'ufficio, avrebbero dovuto essere esplicitamente motivate le ragioni per le quali non si fosse ritenuto prevalente un altro criterio.

Pur consapevole della inadeguatezza del criterio dell'anzianità come strumento capace di assicurare in ogni caso la scelta più opportuna sotto il profilo del miglior svolgimento del servizio, a tale precisazione il Consiglio era stato indotto dalla considerazione della non manipolabilità del criterio in esame e, quindi, dalla sua funzione garantistica in un contesto caratterizzato

dalla radicale insufficienza degli strumenti di formazione e di rilevazione della professionalità dei magistrati⁸². Di qui l'esigenza di specifica motivazione per le proposte di tramutamento fondate su criteri diversi dall'anzianità nel ruolo, con l'ulteriore prescrizione secondo cui "i criteri orientativi delle proposte dei dirigenti avrebbero dovuto essere essenzialmente coerenti e uniformi, e cioè validi per tutti e non modificati da caso a caso in relazione alle singole proposte di variazione tabellare" (circ. n. 7551/1986; n. 6308/1987).

Ma non meno significativi e rilevanti furono gli sviluppi assunti dalle circolari nell'ulteriore, duplice direzione dianzi segnalata. Al graduale emergere, nel dibattito culturale e dottrinario, dei valori racchiusi nel principio del "giudice naturale", che da norma preordinata a porre la magistratura al riparo da interferenze di poteri esterni e da principio regolatore di un ordinato sistema di competenze, era stato finalmente recepito nel suo significato di garanzia anche contro possibili deviazioni imputabili alla stessa struttura giudiziaria (come espressiva, cioè, dell'esigenza che nessun giudice sia designato successivamente all'insorgere della regiodicanda) fece riscontro nel Consiglio superiore la circolare n. 8745/1984 nella quale venne per la prima volta precisato che, nell'esercizio delle funzioni di loro competenza in materia di distribuzione degli affari tra le sezioni e di assegnazione di essi ai singoli magistrati, i capi

⁸² Cfr., successivamente, la nuova disciplina regolamentare di cui alla delibera del 21 novembre 2007, integrativa della circolare n.13000/1999 in tema di conferimento di uffici direttivi, adottata dal Consiglio anche sul rilievo che la riforma dell'ord. giud. e, in particolare, l'art. 12 del d. l. 160/2006, come modificato dalla legge 111/2007, avesse configurato l'anzianità fondamentalmente come requisito di legittimazione, e cioè come presupposto per la partecipazione al concorso, restringendone notevolmente la valenza quale criterio di valutazione, nel senso che il fattore "tempo", o meglio il fattore "durata", diviene criterio di validazione dei parametri del merito e delle attitudini dei quali attesta la costanza e la persistenza e perciò lo specifico valore.

di tutti gli uffici dovessero adottare ed indicare nelle proposte tabellari criteri oggettivi e predeterminati, individuati e formulati in modo tale da consentire la successiva verifica della loro osservanza, così come avrebbero dovuto essere analiticamente specificati i criteri correttivi eventualmente previsti in relazione agli inconvenienti che si presume potessero verificarsi nell'applicazione concreta dei criteri di assegnazione.

Anche tali direttive, costituenti lo sbocco di un'evoluzione nella quale il C.S.M. ha saputo esercitare un ruolo più avanzato rispetto a quello svolto sul punto dalla stessa Corte costituzionale, hanno suscitato vivaci reazioni, rimproverandosi da taluni al Consiglio di avere sconfinato in campi estranei alla propria competenza; ma è bene sottolineare che le circolari del Csm si astengono dal prescrivere i criteri che dovranno essere adottati in concreto all'interno dei singoli uffici giudiziari, e si limitano semplicemente a ribadire l'esigenza che l'assegnazione degli affari avvenga nel rispetto dell'art. 25 della Costituzione, il quale costituisce la fonte diretta e primaria degli obblighi imposti in materia ai dirigenti degli uffici. Conseguentemente, le direttive in esame hanno il solo scopo di controllare e assicurare che l'esercizio delle corrispondenti funzioni da parte dei dirigenti si svolga nel rispetto dei principi costituzionali.

Se nell'ottica dell'art. 25 Cost. è in gioco, in definitiva, "la capacità di uno dei fondamentali poteri dello Stato a venir gestito altrettanto pluralisticamente quanto eterogeneo è il novero delle forze sociali che compongono la collettività", e se ai cittadini non è possibile assicurare la certezza del diritto, ma è doveroso garantire la certezza del giudice, l'anomalia del sistema non poteva non emergere a livello di quegli uffici, come la Corte di cassazione e le Procure, che avevano sempre usufruito di una sorta di extraterritorialità rispetto alle funzioni di governo e di controllo del C.S.M. i trasferimenti di tanti processi (dalle vicende di Piazza Fontana alla P2 ai fondi neri dell'IRI) stavano a dimostrare quale sia il valore

garantistico del principio del giudice relativo alla precostituzione del giudice.

Ed è perciò che il C.S.M., con una direttiva di grande rilievo politico-istituzionale che incontrò le resistenze del presidente e del procuratore generale della Cassazione, nella circolare n. 6308/1987 sulle tabelle per il 1988 estese la procedura tabellare anche a quest'ultimo ufficio, sebbene la mancanza – sino all'istituzione del gruppo consultivo e, successivamente, del Consiglio direttivo presso la Corte di Cassazione – di un organo consultivo competente ad esprimere pareri in ordine a quell'ufficio, avesse reso inevitabile demandare la funzione consultiva sulle tabelle allo stesso Presidente della Cassazione e, cioè, allo stesso organo che formula le proposte.

Per gli uffici della Procura, più di ogni altro segnati da una concezione gerarchico - burocratica dell'istituzione e dall'ambigua commistione nel Pubblico Ministero (con riguardo alla legislazione allora vigente) della figura di parte e quella di giudice, la sola estensione ritenuta possibile fu quella risultante dall'art. 8 della circolare che apparve nondimeno, anche sul punto, dirompente e innovativa.

III.III Il sistema tabellare.

Quelle indicate sono le linee fondamentali lungo le quali si sono andate sviluppando le direttive tabellari del C.S.M., che l'esperienza concreta del governo autonomo, l'apporto dei consigli giudiziari e le osservazioni dei magistrati, gli incontri di formazione professionale hanno consentito nel corso degli anni di precisare e di rendere sempre più articolate e complesse, anche per la necessità di far fronte ad interventi legislativi che hanno influito in vario modo sull'organizzazione degli uffici.

La riforma dell'ordinamento giudiziario di cui alle leggi n. 150/2005 e successive non ha alterato nella sostanza il sistema tabellare così come si era venuto delineando nel corso di un'esperienza ormai pluridecennale, pur

essendo numerosi gli aspetti della riforma che, direttamente o indirettamente, lo hanno interessato: dalle disposizioni che hanno inciso sugli uffici delle Procure e sulla relativa organizzazione, tra cui in particolare l'abrogazione dell'art. 7 *ter*, terzo comma ord. giud., alla norma che ha elevato a tre anni la durata delle tabelle, con effetti anche su quelle relative al biennio 2007/2008, dalle modifiche concernenti gli organi ausiliari preposti al sistema dei controlli tabellari (composizione, durata, sistema elettorale, compiti e funzioni dei consigli giudiziari; istituzione del consiglio direttivo presso la Corte di cassazione), a quelle relative alle incompatibilità nei tramutamenti, alla temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi ed ai limiti di permanenza massima nelle medesime funzioni o nel medesimo incarico nell'ambito delle stesse funzioni, destinate ad avere ripercussioni immediate, già nella fase transitoria, sugli assetti tabellari; dalle previsioni del d. lg. 240/2006 in tema di c.d. "doppia dirigenza" e di "programma delle attività" che il magistrato capo dell'ufficio giudiziario ed il dirigente amministrativo dovranno redigere annualmente; a quelle sul divieto per i magistrati ordinari al termine del tirocinio di essere destinati a svolgere le funzioni requirenti, giudicanti monocratiche penali o di giudice per le indagini preliminari o di giudice dell'udienza preliminare, anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità (ma vedi, già, da ultimo, le indicazioni contenute nell'art. 35 della circolare sulla formazione delle tabelle per il biennio 2006/2007), alle norme sulle valutazioni di professionalità e sui tramutamenti, di cui sono evidenti i possibili risvolti anche nella materia tabellare.

CONCLUSIONI

Nel delineare alcuni profili inerenti al tema della giustizia in Italia, sembra proficuo fare richiamo al pensiero del massimo teorizzatore del sistema dei poteri in uno Stato bene ordinato: Montesquieu, che così scriveva *“La virtù civica consiste nel desiderio di vedere l'ordine nello Stato, di provare gioia per la pubblica tranquillità, per l'esatta amministrazione della giustizia, per la sicurezza della magistratura, per il rispetto tributato alle leggi, per la stabilità della Repubblica”*.

Alla luce di queste riflessioni mi sembra che il nucleo tematico possa rinvenire il suo punto centrale nell'individuare se, nel nostro Paese, tra gli elementi costitutivi della virtù civica dei cittadini italiani vi sia oppur no anche l'esatta amministrazione della giustizia. Temo che a questo interrogativo bisogna dare risposta negativa, finché non si realizzi il riordino del sistema giustiziale. Se diamo anche solo un rapido sguardo all'Italia di oggi, ci accorgiamo che il tema della giustizia, quale fattore primario che renda una società accettabile, vivibile, sana, è da tanti anni un problema di fondo sostanzialmente irrisolto.

Anzi nella visuale della storia delle istituzioni è il punto nodale attorno a cui ruotano le scelte di chi governa e le reazioni di chi è governato, e su cui si sono accesi (in un incessante volgere di decenni) grandi dibattiti di natura politica, culturale, sociale.

Da ciò dipende in larga misura anche la stabilità di una rilevante area istituzionale o addirittura di un sistema politico.

La situazione è apparsa per un lungo periodo confusa e incerta, anche per l'intersecarsi di dettati legislativi e procedure di applicazione, che hanno creato una sovrapposizione o un confuso intreccio delle competenze, allontanando la possibilità di individuare gli ambiti delle effettive responsabilità e gli elementi causali di disfunzioni o di alterazione dei corretti itinerari giustiziali.

Sicché spesso il cittadino si è trovato di fronte alla difficoltà di capire e di elaborare una propria opinione, di formulare un proprio orientamento in forma obiettiva e di attribuire, con cognizione di causa, colpe e responsabilità ai diversi attori istituzionali, interessati alla questione “giustizia”.

Ed è da notare che, se i fattori causali di tale situazione, non sono mai stati condivisi in maniera bipartisan ma anzi sono stati oggetto di forti divergenze, invece alcuni elementi fattuali hanno dovuto essere accettati (per la forza incontrastabile delle cose) fra quasi tutti gli esponenti dei soggetti istituzionali, a prescindere da opinioni soggettive.

La lentezza della nostra macchina giudiziaria non può essere disconosciuta. La possibilità di ottenere giustizia in tempi accettabili appartiene ancora, nel vissuto dei cittadini, a una mera ipotesi non suscettibile di concrete verifiche nella realtà.

E in non poche occasioni sul fronte penale il braccio della legge ha finito per colpire con affrettata presa cittadini che poi innanzi agli organi giurisdicenti hanno vista riconosciuta la loro innocenza.

Ma questi (si dirà) sono gli inconvenienti di qualsiasi sistema: ogni produzione ha i suoi scarti o i suoi pezzi difettosi, però nel complesso funziona.

Il problema è che ripararsi dietro la fisiologia dell'errore, trattandosi di persone e di vite umane, non aiuta a far attecchire e crescere nei cittadini la fiducia nella giustizia.

Né è stata data sempre una piena risposta a quella domanda di sicurezza, che è oggi una vera e propria richiesta di affermazione e di tutela dei diritti di cittadinanza.

Sicché occorre concentrarsi con metodo nella definizione di strumenti idonei ad assicurare alla giustizia coloro che compiono delitti e nell'affermare la capacità e l'autorità dello Stato attraverso la certezza della punizione e l'effettiva espiazione delle pene comminate.

E non possiamo non ricordare il pensiero di Giovanni Conso, fonte autorevole, che già nel 1996 parlava del disorientamento che si propaga nella pubblica opinione: *“Siamo preoccupati tutti, ad ogni livello, per l’approccio ai problemi della giustizia. È innato il bisogno di certezze, lo si sente soprattutto quando i tempi sono difficili. Ecco perché si vorrebbe chiarezza e completezza di risultati”*.

Sulla base dei profili finora delineati, dobbiamo ribadire che l'ordinamento giudiziario, nei suoi elementi strutturali e funzionali, e quello intimamente connesso di una corretta giustizia sono tra i temi più delicati, su cui si manifestano sensibilità e atteggiamenti spesso divergenti; ma appare ormai indifferibile una definizione chiara e coerente dei problemi all'interno di un quadro di certezze e di garanzie per il cittadino.

E' opportuno precisare che va assolutamente riconosciuto il ruolo rilevante che spetta alla magistratura, di cui è innegabile il compito positivo per il contributo dato nella lotta al crimine, sia individuale sia organizzato, e a taluni episodi di malcostume politico. Ma è altrettanto evidente che, accanto a innegabili benemeritenze sussistono nodi storici e non risolti, anzi, se ne sono sviluppati altri nuovi e più complessi che mettono in discussione l'equilibrio della organizzazione giurisdizionale finora costituita.

Per troppo tempo è rimasta inattuata la settima disposizione transitoria della nostra Carta costituzionale, la quale poneva in rilievo l'esigenza di una *“nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione”*.

La necessità di tale profondo riassetto è stata, poi, ribadita più volte anche dalla nostra Corte Costituzionale, di cui basterebbe ricordare la decisione del 19 maggio 1982 n. 872, che richiamava la *“preminente esigenza di dare una piena attuazione al precetto costituzionale”*.

Sicché non possiamo non ritenere che sia ormai compito ineludibile dell'attuale Parlamento elaborare una legge organica, che costituisca

l'approdo innovativo e costruttivo di un lungo percorso capace di fare avanzare nei suoi tratti strutturali e funzionali il fattore "giustizia".

Da troppo tempo le numerose leggi che in un lungo itinerario storico si sono susseguite nell'intervenire in maniera frammentaria e spesso improvvisata sul tema "giustizia", hanno segnato soltanto tappe provvisorie e con effetti sempre controversi.

È da formulare ora il forte auspicio che finalmente il Parlamento raggiunga, questa volta, non un punto di tappa, ma un traguardo sicuro, capace di dare a tutti i cittadini piena fiducia nei valori della giustizia quale linfa vitale della nostra società.

Le leggi 7 agosto 1990, n. 241, 8 giugno 1990, n. 142, 23 ottobre 1992, n. 421 e il D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (poi ampiamente modificato con il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 80) pongono infatti l'accento sui compiti e sulla responsabilità dei funzionari e di chi in particolare svolge funzioni dirigenziali.

Il principio dell'individuazione del responsabile del procedimento, ad esempio, è oramai acquisito, così come quello della possibilità di accesso ai documenti. Debbono essere rivisti i profili della responsabilità: non più sulla scorta delle elaborazioni del diritto amministrativo dei primi decenni del secolo scorso, bensì in base all'azione effettiva, soprattutto, nei confronti degli amministrati.

Nel considerare l'Ufficio Giudiziario si passa da un sistema burocratico all'idea di servizio alla collettività (che si manifesta ad esempio con l'attivazione di URP - Uffici Relazioni con il Pubblico e/o di strumenti di comunicazione pubblica per facilitare l'esercizio dei diritti di accesso e di informazione degli utenti, come lo stilare questionari per valutare il gradimento degli utenti), e, d'altro canto in un legame indissolubile, la giurisdizione, studiata e percepita dagli operatori come esercizio di una

funzione sovrana, viene ora avvertita sempre più come servizio da rendere al cittadino⁸³.

Per fare ciò allora si deve mirare ad incrementare l'efficienza e la rapidità dell'azione proprio attraverso una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti⁸⁴.

*“Il mondo giudiziario ha bisogno di manager perché esiste un estremo bisogno di proposte operative concrete per la soluzione di problemi specifici con una vera e piena autonomia funzionale secondo criteri di managerialità”*⁸⁵.

Ma l'organizzazione dell'ufficio giudiziario non è la stessa cosa che organizzare un'azienda o un'impresa in quanto il “prodotto giurisdizionale” non è monetizzabile e si sottrae alle regole del mercato; alcuni istituti non sono valutabili in termini di economicità (come il patrocinio a spese dello Stato), o comunque di efficienza (è assolutamente imprevedibile il numero di notizie di reato che possono arrivare ad una Procura della repubblica in una giornata); l'ufficio giudiziario è una organizzazione complessa, a forte

⁸³ Basti pensare alla nuova formulazione dell'art. 111 della Costituzione: così come modificato dalla Legge costituzionale 23 novembre 1999 n. 2, nella parte in cui si afferma che *“la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.... La legge ne assicura la ragionevole durata”*: l'art. 111 è una sfida per tutti i pubblici poteri: la sfida a realizzare un processo che sia contemporaneamente giusto e di durata ragionevole: una giustizia giusta ma al contempo effettiva.

⁸⁴ *“E' di palmare evidenza che il compito odierno dei dirigenti è molto più difficile di quando da essi si richiedeva solo il rispetto della legge che di per sé era considerato garanzia di efficienza. Oggi occorre governare apparati che devono intervenire nel mondo esterno tecnicizzato, volti al raggiungimento di risultati soprattutto economici, ed occorre rendere servizi a cittadini sempre più critici ed esigenti, che pretendono precisione e rapidità”*. Così O. SEPE *“I vari aspetti della responsabilità derivante dall'esercizio della funzione dirigenziale nella pubblica Amministrazione in Mondo Giudiziario n.45, 1998.*

⁸⁵ Così M. ORZELLA nella relazione al convegno tenutosi a Vico Equense il 23 e 24 giugno 2000.

presenza di professionisti per cui vigono regole ben precise, che sono diverse da quelle aziendali: il pericolo in cui si potrebbe cadere è quello di un “neo taylorismo” giudiziario, che obbedisce all'imperativo del "sempre di più sempre più in fretta".

Ma allora quali sono gli indicatori della quantità complessiva del lavoro giudiziario e della qualità del servizio?

Uno potrebbe proprio essere il controllo di gestione, di cui ho già avuto modo di parlare in precedenza e che si inserisce nel nuovo sistema dei controlli interni: un sistema di controlli costringe comunque ad un approccio diverso ai problemi di gestione, sollecita ad utilizzare in modo più razionale le risorse, rispondendo a criteri di economicità, efficacia ed efficienza e permettendo di produrre servizi di livello qualitativamente adeguati alle richieste che pervengono dall'utenza.

A questo punto, per quanto riguarda la titolarità della direzione e della responsabilità negli uffici giudiziari, il problema può dirsi superato, se esaminato da questo nuovo punto di vista: non è possibile in ogni caso sottrarsi alle nuove tendenze e, in particolare alla valutazione dei risultati dell'azione dirigenziale: a prescindere da quale sia la posizione all'interno dell'ufficio, dall'orientamento e dal margine di manovra concretamente riservato a ciascuno, è certo che i dirigenti giudiziari non potranno trincerarsi dietro le antiche proteste: dovrà essere prodotta più qualità e su questa si verrà valutati⁸⁶.

⁸⁶ Si veda in questo senso anche D. INTRAVAIA *I Dirigenti Giudiziari di fronte al cambiamento* intervento al convegno tenutosi a Vico Equense il 23 e 24 giugno 2000 e il contributo di Vicenza Maccora intitolato “*La dirigenza degli uffici giudiziari: luci e ombre della riforma*” pubblicato nella rivista on line *Questione Giustizia* 2-3/2022.

BIBLIOGRAFIA

- ABBATANTUONO *Organizzazione, metodi di lavoro e realtà giudiziaria*, in *Rivista del Cancelliere*, 1991, III, 1.
- ANTUOFERMO, *Sull'amministrazione della giustizia nel periodo 1° luglio -30 giugno 1990* in *La Giustizia Penale*, 1991, III, 1.
- A. APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, Milano 2009.
- AA. VV., *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, a cura di S. Mazzamuto, Torino 2001; S. BARTOLE, *Il potere giudiziario*, Bologna 2008.
- AA. Vv., *Contributo al dibattito sull'ordinamento giudiziario*, a cura di F. Dal Canto e R. Romboli, Torino 2006.
- AA. Vv., *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio ai cittadini. Atti del Convegno di Milano, 21 giugno 2011*, a cura di F. Biondi, M.G. Di Renzo Villata e N. Zanon, Milano 2012;
- AA. Vv., *Ordinamento giudiziario - Uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, II, a cura di D. Cavallini, G. Di Federico, A. Nicoli, Padova 2012.
- AA. VV., *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., rispettivamente 43 ss. e 46 ss.
- AA. VV., *Controllare i giudici?*, a cura di G. Campanelli, Torino 2009.
- BARTOLE, *Materiali per un riesame della posizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, I, pp. 3 e ss.
- S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova 1964, 261 s.
- S. BENVENUTI, *Considerazioni a freddo sul potere consultivo del CSM a margine del parere del 1° luglio 2008*, in *Nomos*, 3/2008, 189 ss.

Bertone, *Il Ministero della giustizia*, in AA.VV., *Costituzione e struttura del Governo*, Padova, 1984.

F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato*, Milano 2006;

R. BONANNI, *Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: quali limiti all'impugnazione della legge?*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2771.

F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, Art. 104, in *Commentario della Costituzione*, Torino 1986, 26;

Edmondo Bruti Liberati intitolato "*Magistrati e politica*" pubblicato in *Questione Giustizia* 2-3/2022 pag. 131-137.

G. BRUNO, *Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce delle circolari del Csm e le conferme quadriennali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1/2012, 159 ss.

E. BRUTI LIBERATI, *Ruolo, funzioni e composizione del Consiglio superiore della magistratura: il dibattito attuale*, in AA. Vv., *Il ruolo e l'attività del C.S.M.: celebrazione del venticinquennale dell'istituzione*, Roma, 4-6 giugno 1985, Roma 1986, 209 ss.

Giuseppe Campanelli intitolato "*Il conferimento degli incarichi direttivi ai magistrati tra formale discrezionalità del Csm e sostanziale sindacato "sostitutivo" del giudice amministrativo*" pubblicato nella rivista on line *Questione Giustizia* 2/3 2022 pag. 64-76.

P. CARLUCCIO, R. FINOCCHI GHERSI, *Incarichi direttivi di uffici giudiziari e prolungamento del servizio a domanda del magistrato*, in *Giorn. dir. amm.*, 9/2007, 992 ss.

Claudio Castelli, "*Contro la demonizzazione dei magistrati fuori ruolo*", in *Questione giustizia online* 2/3 2022, pag. 126-130.

A. CERRUTI, *Il dibattito sulla dirigenza* in *Quaderni della Giustizia*, 1986, (58), 8

Commissione presidenziale in *Il giusto processo*, n. 9-10, 1991, pp. 158-166.

F. DAL CANTO, *La responsabilità disciplinare: aspetti sostanziali*.

F. DAL CANTO, La responsabilità disciplinare del magistrato nella giurisprudenza costituzionale, in *La responsabilità dei magistrati*, a cura di M. Volpi, Napoli 2009, 150 ss.;

M. DEVOTO, Costituzione del giudice e Consiglio superiore della magistratura, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3472.

M. DEVOTO, Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento costituzionale dello Stato, in *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. Pizzorusso, Bologna 1974, 297;

G. DI FEDERICO, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Cedam, Padova, 2004, pag. 207.

G. DI FEDERICO, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Cedam, Padova , pag. 347.

G. DI FEDERICO e M. SAPIGNOLI, *La drammatica testimonianza degli avvocati penalisti sui diritti della difesa e le difficili prospettive di riforma*, tratto da *Processo penale e diritti della difesa*, Carocci, Roma, 2002, pp 15-47.

M. FANTACCHIOTTI- M. FRESA- V. TENORE-S. VITELLO, *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali: magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, onorari, avvocati dello Stato*, Milano 2010.

G. FERRI, L'ordinamento giudiziario tra riforma e sospensione, in *Studium iuris*, 4/2007, 391 ss.

R. FUZIO, La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario: Gli incarichi direttivi, in *Foro it.*, 1/2006, V, 20 ss.

M.S. GIANNINI *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981,263.

Guglielmi, *Dalla crisi e dalle cadute nel governo della magistratura all'attacco alla Giurisdizione*, in *Questione Giustizia*, 22 marzo 2021 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/dalla-crisi-e-dalle-cadute-nel-governo-della-magistratura-all-attacco-alla-giurisdizione>.

- M. JANIRI, Consiglio superiore della magistratura, in *Noviss. dig. it.*, Torino 1959, V, 216 ss.
- D. INTRAVALIA *I Dirigenti Giudiziari di fronte al cambiamento* intervento al convegno tenutosi a Vico Equense il 23 e 24 giugno 2000.
- G. LA GRECA, *Verso la riforma del Ministero di Grazia e Giustizia* in *La Cassazione Penale*, 1991, II, 686.
- Vincenza (Ezia) Maccora intitolato “*La dirigenza degli uffici giudiziari: luci e ombre della riforma*” pubblicato nella rivista on line *Questione Giustizia* 2/3 2022 pag. 53-63.
- F. MARINELLI *La riforma della dirigenza nel settore giudiziario* in *Quaderni della Giustizia*, 1986, (56), 12. I.
- G. MAZZOTTA, Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla nuova disciplina degli incarichi direttivi introdotta dalla legge Mastella n. 111/07, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- V. MELE, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, Milano 1987.
- V. ONIDA, La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri, in AA. VV., *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Roma-Bari 1994, 17 ss.
- V. ONIDA, La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri, cit., 21.
- A. PACE, I poteri normativi del CSM, in *Rass. parl.*, n. 2/2010, pp. 369 ss.
- Pappalardo, *Gli iconoclasti. Magistratura Democratica nel quadro dell'Associazione Nazionale Magistrati*, Milano, 1987, 286 – 287.
- Marco Paternello intitolato “*Assetto, struttura e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura nel tormentato percorso della riforma Cartabia*” pubblicato nella rivista on line *Questione Giustizia* pag. 64-76.
- M. ORZELLA nella relazione al convegno tenutosi a Vico Equense il 23 e 24 giugno 2000.

G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Giappichelli, Torino, 2019.

A. PIZZORUSSO, *La Magistratura*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, artt. 100-110, Bologna-Roma 1992, 18.

A. PIZZORUSSO, *Considerazioni generali*, in AA. VV., *La legge di riforma dell’ordinamento giudiziario*, in *Foro it.*, V, 2006, 5.

A. PIZZORUSSO, *Considerazioni generali*, in AA. VV., *La «riforma della riforma» dell’ordinamento giudiziario*, in *Foro it.*, V, 2008, 88.

Pizzorusso, *Organi giudiziari*, in *Enc. del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, 83 ss.; Id., *L’organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1985, 85- 86;

A. PROTO PISANI, *Incarichi direttivi e semidirettivi dei magistrati: la necessità di un taglio netto nel sistema di conferimento*, in *Foro it.*, 4/2008, V, 129 ss.;

G. SCARSELLI, *“La riorganizzazione dell’ufficio del pubblico ministero”*, pubblicato nel 2006, nella rivista *Foro Italiano* Vol. 1, 1-3.

O. SEPE *“I vari aspetti della responsabilità derivante dall’esercizio della funzione dirigenziale nella pubblica Amministrazione in Mondo Giudiziario n. 45, 1998.*

G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino 1997, 195.

F. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 2003, 3911.

SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Bari, 1994, pp. 36 e ss.

G. VERDE, *Ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2003, a pag. 30.

VERDE, E. CAVASINO, *Art. 105*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 2020 ss.; G. VERDE, *Art. 110*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 2085 ss.

G. VERDE, Il Consiglio Superiore della Magistratura, il Ministro e il Parlamento, in Arch. dir. cost., 1/1990, 201 ss.; ID., L'amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio superiore, Padova 1990.

Valerio Savio intitolato "Da un Porcellum al Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge per il Csm di cui alla l. 17 giugno 2022 n. 71" in *Questione Giustizia* 2-3/2022 pag. 44-52.

G. VERDE, "L'amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio superiore", CEDAM editore, data pubblicazione 1990, pag. 56.

Viazzi, *I consigli giudiziari. Natura, poteri e prospettive*, in *Quaderni della giustizia*, n. 52, 31 ss.

G. ZAGREBELSKY, La responsabilità disciplinare dei magistrati: considerazioni su alcuni aspetti generali, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano 1977, IV, 829 ss.; N. ZANON, I pareri del Consiglio superiore della magistratura tra leale collaborazione e divisione dei poteri, in www.rivistaaic.it.

N. Zanon e F. Biondi, *Il sistema, op. cit.*,