Alla Ecc.ma Commissione Giustizia

della Camera dei Deputati

Roma

sede

INCARICHI DIRETTIVI: LE RAGIONI DELLA ROTAZIONE

Ringrazio, in primo luogo, l’Ufficio di Presidenza e i Rappresentanti dei Gruppi per l’opportunità che mi è stata offerta di intervenire sul *disegno di legge di delega al Governo per la riforma ordinamentale della magistratura* (XVIII legislatura - A.C. 2681).

 Ragioni di spazio impongono brevità sicchè questo scritto non potrà avere alcuna pretesa dogmatica.

L’analisi che segue prende in considerazione l’attuale assetto ordinamentale al fine di evidenziarne alcune profonde storture. Essa, peraltro, può giovare a comprendere non solo l’aspro terreno sul quale si innesta l’odierno disegno di legge-delega del Governo ma anche la scarsa efficacia riformista di siffatta proposta, laddove non modificata con l’introduzione della rotazione negli incarichi direttivi, l’unica in grado oramai di arrestare l’attuale deriva burocratica della magistratura italiana, o da riportarla nel solco voluto dai Padri Costituenti.

Il confronto tra lo stato attuale e quello che deriverebbe dalla rotazione turnaria negli incarichi direttivi necessita di una premessa fondamentale : l’idea di “magistrato” espressa nella Costituzione Italiana.

La Carta fondamentale enuncia tre pilastri:

- l’indipendenza del *singolo magistrato,* soggetto soltanto alla legge;

- la pari dignità delle funzioni;

- l’autogoverno concepito non come potere concentrato nelle mani del Consiglio Superiore della Magistratura bensì come esperienza diffusa espressa nelle articolazioni territoriali dei Consigli Giudiziari e nel sistema partecipativo sotteso all’organizzazione tabellare delle sezioni, dei gruppi e, più in generale, degli interi Uffici.

Emerge, quindi, un modello di magistrato sereno ed autorevole, *sine spe ac metu,* lontano dall’autopromozione e, proprio perciò, dedito esclusivamente allo svolgimento del suo lavoro, in condizioni di dignità economica e di indipendenza … anche interna.

Se confrontiamo, allora, tale modello con quello ora declinato dal Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria, non può sfuggire la criticità della scelta attuale, imperniata sull’idea esplicita di un autogoverno riservato all’ *élite* della magistratura.

Azzerata in buona sostanza la maieutica dell’anzianità di servizio, si è passati all’introduzione dei parametri dell’attitudine e del merito, all’individuazione di rispettivi indicatori generali e specifici per tipologia di uffici, alla formulazione di criteri comparativi dei singoli candidati con pesatura del rilievo da assegnare al positivo esercizio delle funzioni giudiziarie, etc.

Il tutto alla ricerca del preteso “ Migliore”...

Perno su cui ruota l’ideologia “migliorista” è quello della c.d. attitudine direttiva che, purtroppo, ritroviamo anche nel disegno di legge delega in esame. Che, tuttavia, si tratti di idea fuorviante, quando non addirittura ingannevole, ce lo dicono i più elementari principi organizzativi della scienza aziendalistica.

Come tutti sanno, i nostri “dirigenti” non possono né potranno mai dirsi “manager”, fossero anche redivivi Steve Jobs. Infatti, diversamente dai veri manager d’impresa, essi sono privi di risorse finanziarie proprie, privi di autonoma leva di spesa ed, infine, privi financo di uno *staff* di loro scelta a cui affidare il compito di dar piede al progetto organizzativo formulato ai fini della nomina. E sarebbe interessante, a questo proposito, verificare quanti dirigenti hanno realizzato (e soprattutto come) gli ampollosi progetti organizzativi sulla scorta dei quali sono stati preferiti ad altri.

Tanto basta, allora, per demolire “ a monte” il senso stesso di una pretesa attitudine direttiva a cui, come ben sappiamo, dopo la nomina più nessuno fa seriamente caso; un’attitudine direttiva che, quand’anche astrattamente presente, null’altro rivelerebbe che una mera qualità personale (al pari della simpatia, dell’entusiasmo per il ruolo, della dedizione, della buona educazione, etc. ) priva, tuttavia, di oggettive declinazioni concrete.

Ma anche “ a valle “ non andiamo molto meglio, essendo ben nota - in concreto - la reale narrazione sulla valenzia dei “prescelti”, troppe volte assai diversa da quella propalata nei pareri che condussero alla loro nomina. Svilito frettolosamente (e forse occhiutamente) il criterio oggettivo dell’anzianità di servizio, con 1 eco che si ripete, ancora una volta, nel disegno di legge-delega in esame, non vi è dubbio, difatti, che la nuova ideologia “migliorista” si regga su una congerie di regole attitudinali assai vaghe sotto il profilo prescrittivo e, proprio per ciò, puntualmente funzionali alle scorribande dell’arbitrio correntizio di cui il cosiddetto “metodo - Palamara” altro non è che la punta dell’iceberg di un sistema preesistente e pervasivo.

La risultante è chiara: la ricerca del “migliore” ha fatalmente rafforzato i poteri di condizionamento dei gruppi consiliari e, di riflesso, la loro capacità di far genuflettere l’intera magistratura.

I sempre più frequenti e clamorosi annullamenti del Giudice Amministrativo, vero Giudice a Berlino chiamato a porre argine allo strapotere clientelare delle correnti, descrivono un fenomeno epidemico i cui contorni sono giunti ad una tale gravità da costringere, addirittura, in un caso, il Consiglio di Stato a condannare il CSM al pagamento delle spese processuali per condotta processuale “sleale”. E lo stigma di slealtà appioppato ad un organo costituzionale non può certo lasciare indifferenti… Ed ancora, come non ricordare la sentenza di pochi giorni or sono del Consiglio di Stato con la quale sono state annullate tutte le 6 nomine togate del Consiglio Direttivo della Scuola Superiore della Magistratura effettuate dal CSM in quanto platealmente improntate a criteri di spartizione correntizia anziché secondo merito. Come non ricordare, infine, il clamoroso scritto del Prof. Mazzamuto (“*Una proposta eterodossa a Costituzione invariata ed a futura memoria”*) che, nella sua veste di ex componente laico del CSM e ben memore di quanto visto ed ascoltato in quella sede, da un lato loda sì le correnti quale espressione di pluralismo culturale e, tuttavia, non può fare a meno di rilevarne la cruda degenerazione “*in forme che finiscono , almeno in parte, per tradire l’intangibile obiettivo cui deve essere preordinato il sistema del governo autonomo, e cioè, come si è detto, l’indipendenza del singolo magistrato:* ***il risultato è che alla garanzia “esterna” nei confronti degli altri poteri dello Stato non corrisponde sempre un’adeguata garanzia “interna” nei confronti delle dinamiche corporative della stessa magistratura”****.*

In parole povere, il Prof. Mazzamuto ci parla delle correntismo come minaccia all’indipendenza del singolo magistrato.

E sempre ragionando “a valle” dell’ideologia “migliorista”, non sfugge ancora come essa abbia dato vita, fin dal “tempo zero”, a quell’attivismo parallelo buono solo a distrarre i magistrati, giovani e meno giovani, dai doveri quotidiani per trasformarli in speranzosi cacciatori di medagliette extracurricolari, ben consci di come lì si concretizzi lo spettacolo di arte varia della sedicente “attitudine direttiva” e , per converso, di come il lavoro di scrivania sia tutto tempo sottratto alla carriera.

Dopo aver ragionato sull’inconsistenza teorica del sistema attuale, occorre invece prendere atto di come esso funzioni assai bene nel favorire, di riflesso, la formazione di un corpo assai ristretto (e soprattutto stabile) di “*autogovernanti*” dal quale risulta escluso - già sulla carta - circa il 90% dei magistrati italiani.

Il disegno si realizza grazie ad un sistema di carriera che potremmo definire “*a senso unico ascendente*” che, a ben vedere, persiste anche nel disegno di riforma governativo.

Cosa si vuol dire? Presto detto.

Occorre partire dal fenomeno, di tutta evidenza, della palese ineffettività del limite del doppio quadriennio di permanenza nell’incarico direttivo/semidirettivo. Quel limite, difatti, lungi dal favorire il ritorno sulle “sudate carte” ( che i dirigenti in scadenza aborrono, vivendolo con severa sofferenza, quasi alla stregua di una *capitis deminutio maxima*…), diviene per lo più trampolino di lancio verso altro (e sovente superiore) incarico, grazie alla stratificazione additiva dei “meriti” via via acquisiti. Per farla breve, il rischio che il dirigente faccia ritorno sulla scrivania come “soldato semplice” è statisticamente modestissimo.

Ecco, dunque, la cristallizzazione degli incarichi apicali, la formazione di un’oligarchia direttiva permanente e, di riflesso, lo sbarramento in via di fatto all’accesso all’esperienza direttiva per la quasi totalità dei restanti colleghi. Alla fine della fiera, dunque, si staglia netto un sistema che potremmo definire di *autogoverno* *meramente* *labiale*, buono solo per la propaganda interna, essendo chiaro che alla quasi totalità dei magistrati toccherà l’inevitabile sorte di essere eterodiretti dagli *autogovernanti* a vita, con buona pace del modello costituzionale ricordato sopra.

Possiamo allora parlare, argomentatamente, di casta “direttiva“.

Ma v’è di più. Perchè al binomio *dirigente/diretto* si accompagna inevitabilmente, per quanto detto sopra, una sorta di ipostatizzazione della primazia del Capo sugli altri magistrati dell’Ufficio, attraverso meccanismi surrettizi di subordinazione quali, solo per fare qualche esempio, la determinazione dei criteri di distribuzione degli affari, dei carichi di lavoro individuali, della pretesa produttiva *pro capite* (sempre crescente, anno dopo anno), il tutto sotto lo schiaffo della leva disciplinare…

Nulla a che fare, dunque, con l’autogoverno orizzontale ed inclusivo delineato dai Padri Costituenti, nulla a che fare con l’indipendenza del singolo magistrato, qui oramai illanguidita.

E veniamo, così, alla rotazione e alle ragioni di una prospettiva che, *de iure condendo,* diversamente dall’odierno disegno di legge delega governativo , rappresenta oramai l’unica strada possibile per arrestare la deriva descritta.

Quel che si vuole è restituire ad ogni singolo magistrato l’indipendenza e la pari dignità che la Costituzione gli assegna, avendo cura che egli ritorni al solo servizio della legge. E ciò può accadere solo ripensando alla radice il modello di autogoverno, a favore di un sistema diverso da quello attuale, inclusivo e che assicuri, perciò, la partecipazione orizzontale di tutti i colleghi alla gestione degli uffici.

Nulla osta, in astratto, a che ogni singolo magistrato dell’Ufficio, magari con 10-15 anni di anzianità di servizio che gli assicurino quella congrua visione del ruolo nonché una giusta *compliance*, possa essere chiamato – a turno - a dare il suo realistico contributo organizzativo per un biennio, mettendo a disposizione dell’ufficio stesso quanto appreso *in situ*.

E, parimenti, nulla autorizza a ritenere che il dirigente “scelto” secondo le attuali logiche elitario/ lottizzatorie assicuri all’ufficio Giudiziario possa assicurare una direzione migliore di quella eventualmente affidata alle risorse umane già al suo interno. E ciò tanto più quando il dirigente scelto “sulla carta” dal CSM abbia operato altrove e nulla sappia, quindi, in concreto, del nuovo Ufficio.

Occorre ricordare come lo stesso Napoleone Bonaparte, nell’elaborare gli ordinamenti giudiziari delle Repubbliche Cisalpine, avesse previsto espressamente la rotazione turnaria annuale dell’incarico di Presidente del Tribunale di Milano e degli altri Tribunali repubblicani dei territori conquistati tra tutti i suoi mebri, per assicurare *l’effettiva parità dei Signori Giudici*.

Ed ancora, nella medesima direzione, andava il disegno di riforma della giustizia tributaria ( proposta n.1521 del 21.1.2019, dell’On. Vita Martinciglio) che per la figura semidirettiva dei “Vice Presidenti di Sezione” stabiliva (art.3) che essi siano “ *designati, dal Presidente del Tribunale tributario e della Corte d’Appello tributaria cui appartengono, con decreto ad inizio d’anno, o quando ne ricorra la necessità, tra i magistrati tributari assegnati alla singola sezione, partendo da quello con la più alta valutazione di professionalità e con maggiore anzianità di servizio ed, a parità, maggiore anzianità anagrafica;* ***le designazioni dovranno assicurare, con durata massima annuale, l’assegnazione dell’incarico a tutti i magistrati della sezione.*** *L’incarico di vice Presidente potrà essere assegnato nuovamente al medesimo magistrato, che abbia raggiunto il limite di, solo quando esso sia stato svolto da tutti i magistrati della sezione. Per poter ricevere l’incarico di vice presidente della sezione di appartenenza, il magistrato deve essere in servizio presso la stessa da almeno sei mesi”.* Interessante, in questa proposta di riforma, è poi anche la disciplina prevista per il caso di mancato rinnovo o per decorso degli otto anni nella medesima carica. Sempre l’art. 3 cit. al comma terzo, dispone difatti che il magistrato venga “ *assegnato ad altra carica inferiore*” presso il medesimo Ufficio, salvo chiedere – avendone i presupposti - di essere assegnato a diversa sede con posti direttivi/semidirettivi vacanti.

Una delle principali obiezioni che si muovono al criterio della rotazione è quella del potenziale rischio di inadeguatezza del magistrato chiamato ad assolvere turnariamente alla funzione direttiva.

Si dice “mai potrei essere diretto e presieduto da quel certo collega”, alludendo - in modo più o meno velato - alla carenza di equilibrio, professionalità, capacità, etc. A prescindere dal rilievo per cui anche i dirigenti selezionati col sistema “migliorista” non di rado si rivelano inadeguati alla funzione giacché prescelti non per merito ma sulla scorta di criteri lottizzatori, l’osservazione si presta comunque a plurime considerazioni.

La prima attiene all’ipocrisia di quei magistrati che, nel preoccuparsi di lor stessi, nulla invece hanno da ridire sul fatto che un collega professionalmente inadeguato eserciti indisturbato la giurisdizione in danno dei cittadini.

La seconda è che la proposta della rotazione turnaria esige e si nutre di un modello “alto” di professionalità che, tuttavia, lungi dall’apparire irraggiungibile, diviene concretamente possibile proprio in ragione del circolo virtuoso che essa sottintende e promuove.

In buona sostanza, una volta che il singolo magistrato abbia acquisito la coscienza di dover indefettibilmente partecipare al sistema dell’autogoverno e della regolamentazione secondaria, egli non potrà che adeguarvisi. Egli, dunque, abbandonerà quel disinteresse e quella disaffezione fondate sulla coscienza di essere destinato nel novero dei 90% degli “autogovernati a vita ”, per accostarsi con rinnovato interesse all’organizzazione dell’Ufficio e alla sua regolamentazione secondaria ( e, dunque, prestando attenzione alle attività poste in essere dal presidente di sezione, dal presidente del tribunale, dal procuratore aggiunto o dal procuratore della Repubblica), nella coscienza di dover assolvere a quei compiti in un arco temporale prossimo.

È facile intuire come siffatta riforma - a costo zero - riporterebbe nei solidi binari costituzionali la figura del magistrato.

Grazie per l’attenzione.

Verona-Roma 21 gennaio 2021

 Andrea Mirenda - Magistrato