

## ***Il nuovo Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria***

Domenica Miele<sup>1</sup>

**Sommario:** 1. Le proposte cd. “senza punteggi” e “con punteggi” .- 2. La riforma del 2006.- 3. Il nuovo TU, profili critici e novità significative.- 4. Mancata previsione della parità di genere quale indicatore residuale proposta dal CPO.- 5. Conclusioni

### ***1. Le proposte cd. “senza punteggi” e “con punteggi”***

Nella seduta straordinaria del 3 dicembre 2024 il Plenum del CSM ha approvato il nuovo TU sulla dirigenza giudiziaria, volto all’adeguamento della normazione secondaria alle modifiche introdotte dalla riforma Cartabia.

Come è noto, all’attenzione del Plenum erano state portate due proposte, all’esito dei lunghi lavori che hanno impegnato la Quinta commissione, la proposta 1 (quella cd “senza punteggi”) e la proposta 2 (quella cd “con i punteggi”). Esse erano state precedute da due iniziali bozze licenziate dalla quinta commissione (proposta A e proposta B), emendate poi nel corso dei lavori, sia per recepire osservazioni e sia nell’ottica di trovare una soluzione unitaria che potesse soddisfare le diverse sensibilità in tema. Soluzione unitaria che, tuttavia, non è stata raggiunta, posto che le due proposte ( sia iniziali che finali) muovevano da principi difficilmente conciliabili. Invero, a differenza della proposta A, divenuta poi proposta 1, che lasciava (e lascia, perché è quella poi approvata dal plenum) un ampio margine di discrezionalità “a valle”, la proposta B (divenuta poi proposta 2) restringeva di molto la discrezionalità a valle, valorizzando quella “a monte”, ossia sui valori ai quali attribuire maggiore o minore rilievo.

Come componente della quinta commissione, ho contribuito (con il cons. Michele Forziati) all’elaborazione della proposta B, nell’ottica della valorizzazione della discrezionalità consiliare “a monte”, ossia sulla scelta dei valori di fondo. Ciò anche alla luce dell’esperienza consiliare di questo primo biennio, che mi ha fatto constatare i pericoli insiti nella

---

<sup>1</sup> Domenica Miele, membro togato del CSM- componente Quinta commissione.

discrezionalità “*a valle*”, tipica del TU che abbiamo applicato finora (e che continueremo ad applicare per i bandi pubblicati in epoca anteriore al dicembre 2024). Esperienza che ha dimostrato come, di fatto, sia legittimamente possibile poter sostenere tutto ed il contrario di tutto, ritenere prevalente oggi un parametro che domani sarà considerato subvalente, fino ad arrivare a vere e proprie torsioni della normazione secondaria per confezionare e quasi “cucire il vestito addosso” al candidato che si è scelto di proporre. Torsioni che, in un recente passato, hanno avuto il loro acme nella vicenda cd. “Palamara” e che hanno trovato spazio nelle larghe maglie del Testo Unico, finendo per gettare un’ombra di opacità anche sulle decisioni più lineari (con l’effetto paradossale di ingenerosi sospetti anche su nomine unanimi).

Ho sentito, e sento fortemente, la necessità del recupero del modello di magistrato disegnato dal legislatore costituente, un modello di magistratura orizzontale, all’interno della quale i magistrati si distinguono solo per funzioni. Non certo per grado. Modello di magistratura orizzontale che, a mio parere, va gelosamente custodito; e che la “proposta 2” contribuiva a recuperare e valorizzare, ridimensionando, per effetto dell’applicazione del criterio dei “punteggi”, anche l’enfasi eccessiva che c’è sulla questione “nomine”.

Invero, i fari sull’attività consiliare, sia da parte dell’opinione pubblica che da parte dei magistrati, sono, ancora oggi, tutti puntati sulle nomine dei direttivi, quasi che questa sia l’unica attività del consiglio o comunque quella preponderante. Passano così in secondo piano snodi fondamentali dell’attività consiliare, snodi necessari ed essenziali affinché sia preservata l’autonomia e indipendenza della magistratura. Tutela della autonomia e dell’indipendenza della magistratura che è il compito principale che il legislatore costituente attribuisce al CSM.

## **2. La riforma del 2006**

In questi ultimi vent’anni abbiamo assistito ad un mutamento profondo della Magistratura, soprattutto in ragione della riforma del 2006, che ha spinto al carrierismo più esasperato. La riforma del 2006 (nata con le migliori intenzioni, volte alla ricerca del dirigente più capace e più efficiente per un determinato ufficio, con conseguente abbandono del criterio dell’anzianità senza demerito) non ha dato i frutti sperati: si è insinuata, lentamente, ma saldamente, nella nostra cultura l’idea che sia assolutamente necessario

ricoprire un incarico semidirettivo prima, e direttivo poi, e forse anche più di uno, nell'arco della propria carriera. Si è dato così il via alla ricerca affannosa e spasmodica delle cd “*medagliette*”, che, con il TU previgente potevano essere valorizzate a piacimento, non essendo categorizzate. L’obbiettivo della “proposta 2” era, dunque, quello di rendere più leggibili e prevedibili le decisioni consiliari in tema di nomine, in uno alla necessità di riequilibrare e ristabilire, come dire, di ridare “*il giusto peso*”, all'interno del consiglio, alle attività consiliari stesse, e segnatamente a quella della quinta commissione. Ridimensionando così l’enfasi, a mio parere davvero eccessiva, che sulle nomine attualmente vi è.

Da qui la previsione dei “*punteggi*” quale sistema di pesatura di ciascuno dei parametri indicati dalla Cartabia e dai decreti attuativi, sistema che, a mio parere, non sopprimeva la discrezionalità del Consiglio (come da più voci si è voluto far intendere), ma anzi, al contrario, la valorizzava ancora di più. Perché, operando scelte a monte - con l'individuazione dei criteri ai quali dare più o meno peso, abbandonando il criterio della scelta a valle, calibrata spesso sul singolo aspirante (come purtroppo è accaduto di sovente, consentendolo il testo unico) - ci saremmo assunti la responsabilità ALTA di operare scelte valoriali di fondo, di sistema.

Era un tentativo di dare corpo e forma ai valori nei quali crediamo e per l’attuazione e tutela dei quali sono in Consiglio: rendere chiare, leggibili, prevedibili e soprattutto coerenti le decisioni consiliari. Esigenza di chiarezza e leggibilità all’esterno delle decisioni consiliari, che non significava abdicare alla discrezionalità consiliare, ma portarla su un piano alto, anticipando il momento decisionale della scelta a monte, quindi sul criterio, sul parametro da valorizzare, e non a valle, calibrato, di fatto, sul singolo candidato.

### ***3. Il nuovo TU, profili critici e novità significative***

Ma veniamo alla “proposta 1” approvata in plenum e con la quale ci confronteremo nell’immediato futuro, trattandosi del nuovo TU che sarà applicato a tutti i bandi di tramutamento (direttivi e semidirettivi) pubblicati da dicembre 2024 in poi.

In tutta franchezza, la proposta approvata dal Consiglio il 3 dicembre 2024 non mi appare grandemente innovativa della previgente normativa secondaria, ma, piuttosto, un “*maquillage*” di quella preesistente, imposto dalla necessità di adeguamento alle novità della l. Cartabia del 2022.

Innanzitutto, il testo approvato conserva la differenza tra gli indicatori, che prima si distinguevano in specifici e generali, ed ora in principali e sussidiari. Di dubbia ed equivoca interpretazione rimane il rapporto tra i medesimi (gerarchico o meno) atteso che, a fronte di una apparente prevalenza dei primi sui secondi (art. 25), la previsione di una valutazione unitaria di tutti gli indicatori rischia di introdurre margini di discrezionalità difficilmente verificabili: ricordiamo che il CdS, con il previgente TU ha affermato, più volte e costantemente, che non vi è un rapporto gerarchico tra indicatori (specifici/generali), atteso che ben poteva aversi che i secondi prevalessero sui primi, laddove fossero considerati di speciale valore esperienziale e la proposta (che andava in tal senso) fosse adeguatamente motivata sul punto. Dunque, nella esclude che un tale orientamento, consiliare prima e giurisprudenziale poi, possa trovare ingresso anche nell'applicazione del nuovo TU.

Estremamente significativo sul punto appaiono le previsioni di cui ai co.2 degli artt. 18, 20, 21, 22, 23 (che richiama il 22) e 24 del nuovo TU<sup>2</sup>, laddove, in tema di nomine relative ad uffici di grandi dimensioni, direttivi di secondo grado e di legittimità, direttivi e semidirettivi di DNAA, è espressamente detto che le esperienze lì elencate “*sono di rilievo decrescente, ma tutte da considerare ai fini di un giudizio complessivo ed unitario*”, con una evidente contraddizione in termini, atteso che il rilievo decrescente cozza ontologicamente con il giudizio complessivo ed unitario. Lo stesso concetto lo ritroviamo poi ribadito nella relazione illustrativa di accompagnamento del TU.

Veniamo ora alle principali novità del TU approvato.

Prima novità significativa del nuovo TU approvato dal plenum è il rilievo dato alla pregressa attività esclusiva o prevalente nel medesimo settore (civile, penale, lavoro) o nelle medesime funzioni giudicanti o requirenti del posto messo a concorso, che assume valenza temporale selettiva se superiore a sei anni. Tale previsione la ritroviamo alla lett. a) di tutti gli indicatori attitudinali per il conferimento degli uffici semidirettivi (art. 15 per il primo grado e art. 16 per il secondo grado) e per i direttivi di piccole e medie dimensioni (art. 17); al co.1 per gli uffici direttivi (art. 18 per i direttivi di grandi dimensioni), per gli uffici specializzati (art. 19), per i direttivi di secondo grado, (art. 20), per direttivi giudicanti di legittimità

---

<sup>2</sup> v. [9e2c8351-95d7-f105-daa4-9cab64009196](https://www.giudicedonna.it/2024/03/09/9e2c8351-95d7-f105-daa4-9cab64009196)

(art. 21 co. 1), per i direttivi requirenti (art.22 co. 1), nonché per i direttivi superiori e apicali giudicanti e requirenti di legittimità, per effetto del richiamo che l'art. 23 fa agli artt. 21 e 22 (“*rilevano parimenti gli indicatori attitudinali di cui agli artt. 21 e 22*”) ponendo, con l'utilizzo del termine “*parimenti*”, in posizione equiordinata gli indicatori del 23 con quelli del 22 e del 21, senza distinguere tra primo e secondo comma dei suddetti articoli.

Ho trovato oltremodo pericoloso l'introduzione di una siffatta previsione, atteso che essa valorizza in modo eccessivo l'esperienza settoriale funzionale giudicante/requirente, aprendo, in via di fatto, una autostrada verso la separazione delle carriere. L'esperienza funzionale giudicante/requirente pregressa viene in rilievo in tutti gli indicatori attitudinali con valenza selettiva (solo per quella maturata nell'ambito della legittimità cade il vincolo funzionale ai fini del conferimento degli uffici di merito, per poi riproporsi proprio nel conferimento degli incarichi di legittimità ex artt. 21 e 22).

Inoltre, la valenza selettiva attribuita alla durata temporale dell'esperienza reintroduce, di fatto, la “*fascia*” che il legislatore del 2006/2007 aveva abolito. E chi, come me, è da lungo periodo in magistratura, certamente ricorderà come essa è stata facilmente strumentalizzata, (con domande presentate al solo fine di determinare la “*fascia*” e quindi per escludere o favorire altri candidati). Essa esisteva ed è stata eliminata. Peraltro, proprio la presenza della fascia fu una delle maggiori criticità evidenziate nella nota inviata dai colleghi della Procura Generale della Cassazione all'attenzione del plenum, posto che, applicando la proposta 1 nell'originaria formulazione, chi aveva già funzioni direttive/semidirettive di merito scavalcava con valenza selettiva chi aveva una lunga esperienza di legittimità. Con gli emendamenti proposti dal PG in sede di discussione plenaria ed approvati, la valenza selettiva delle pregresse funzioni direttive di merito è stata soppressa, residuando solo quella funzionale (in uno al requisito di accesso alla valutazione di cinque anni minimo previsto dalla prima parte del primo comma degli artt. 21 e 22, resta infatti la valenza selettiva, se la differenza è superiore a sei anni, per effetto dell'ultima parte dello stesso primo comma).

Segnata, dunque, la “*fascia*” e superato questo limite che, di fatto, costituisce accesso alla valutazione, si passa, in tutti gli indicatori principali, ad una serie di parametri non gerarchizzati, e spesso generici nella

formulazione. Compito precipuo dell'interprete, e di noi consiglieri che siamo chiamati ad applicarli, sarà, dunque, quello di avere e mantenere sempre la massima coerenza nella valutazione ed applicazione degli stessi, per non rischiare di ripetere gli errori del recente passato.

Altra novità significativa della proposta approvata in plenum è l'attribuzione di specifica rilevanza all'ottenimento di permanenza nelle funzioni direttive/semidirettive (art. 12 ult.co.).

Tale previsione, a mio parere, presenta varie criticità di fondo, stante sia la difficoltà di verifica, reale ed effettiva, di come tali funzioni siano state svolte, e sia il pericolo di un consolidamento "*strutturale*" di una visione gerarchica della magistratura.

In particolare, il problema delle fonti di conoscenza - uno degli snodi critici di maggior rilievo in tutte le procedure consiliari- condiziona fortemente il rilievo di tale indicatore. Più volte ed in varie occasioni ho evidenziato come quello delle fonti di conoscenza, rappresenti la "*madre di tutti i problemi*" in ogni ambito valutativo. Fintantoché i rapporti informativi saranno tutti appiattiti su "*quanto siamo tutti bravi*", e fintantoché non saranno evidenziate le effettive capacità e peculiarità di ognuno, il problema rimane difficilmente risolvibile. Una reale assunzione di responsabilità nell'esercizio delle funzioni direttive/semidirettive, e dunque, nella redazione dei pareri, certamente aiuterebbe. È indispensabile, dunque, che noi tutti acquisiamo consapevolezza che rappresentare la propensione di un collega per un aspetto della professionalità (aspetto scientifico anziché profilo organizzativo, o viceversa) non è una *deminutio* per il valutando, ma è un servizio doveroso che si rende alla collettività giudiziaria, perché solo così si offre, alla valutazione di chi dovrà operare delle scelte, l'effettiva percezione delle attitudini e/o propensioni dell'aspirante.

Un contributo alla conoscenza, tuttavia, potrà essere dato dai magistrati dell'ufficio o dal personale amministrativo, attesa la previsione, introdotta a seguito della riforma "Cartabia" e recepita in sede di normazione secondaria, con gli artt. 45 e 50 per la nomina dei direttivi, e 69 per la conferma. Con l'auspicio che tali previsioni vengano poi attuate in un'ottica di obiettiva collaborazione istituzionale, dunque in maniera trasparente e non strumentale, ossia per favorire o addirittura danneggiare chi è più/ovvero meno gradito.

Dall'altro, come accennavo, la valorizzazione nella permanenza per l'intero ottenimento per il periodo massimo consentito per legge porta in sé delle

dannose ricadute culturali: di fatto si consolida l'idea che la funzione direttiva o semidirettiva non è di quattro anni, come per legge, ma bensì di otto. Valorizzando un periodo così prolungato dell'esperienza dirigenziale, si ostacola, in fatto, la circolarità delle esperienze -essenziale per la nostra ricchezza professionale; si rinforza la cultura del carrierismo; si alimenta l'idea della magistratura "verticale", in contrasto con quella, orizzontale, disegnata dal legislatore costituente. Si alimenta il rischio di verticalizzazione della magistratura che, poi, è quello che si è visto emergere -con la riforma- anche in tema di valutazioni professionalità.

La valorizzazione della permanenza per l'intero ottennio, in uno all'introduzione della valenza selettiva della fascia, in ultima analisi, a mio parere restituisce una visione aziendalistica della magistratura e non una visione democratica e partecipata di tutti i magistrati alla gestione degli uffici.

Tra le novità del nuovo TU va ancora evidenziato l'officiosità del procedimento di conferma (art. 73) in quanto, in linea con la normativa primaria, è stato previsto che il procedimento per la valutazione dell'attività svolta nell'esercizio di incarico direttivo o semidirettivo sia attivato anche nel caso in cui il magistrato non chieda la conferma, atteso che, ai sensi del 2° co. dell'art. 73, dell'esito della valutazione se ne deve tener conto in occasione della partecipazione a successivi concorsi per direttivi/semidirettivi.

#### ***4. Mancata previsione della parità di genere quale indicatore residuale***

Infine, va segnalato il grave arretramento culturale che si registra con la normazione secondaria approvata: la mancata previsione nel nuovo testo unico del rilievo dato alla parità di genere, quale indicatore del tutto residuale a parità di tutti gli indicatori principali e sussidiari, segna davvero un passo indietro.

Dal CPO presso il CSM, di cui faccio parte, erano state inviate segnalazioni in tal senso alla quinta commissione, con richiesta di inserimento della previsione, che, a parità di indicatori, sarebbe stato preferito l'aspirante appartenente al genere meno rappresentato nell'ambito delle funzioni (direttive/semidirettive) da attribuire.

Tale indicazione, tuttavia, non è stata recepita nel testo approvato. Rispetto alla normativa secondaria previgente - che all'art.2 , 3° co., prevedeva che *"Il conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi deve avvenire nel*

*rispetto delle pari opportunità e al fine di promuovere l'equilibrio tra i generi", - manca del tutto una previsione simile.*

Un grave arretramento, dunque, rispetto al dibattito culturale in tema che da anni viene portato avanti: una delle trasformazioni più visibili dell'ordine giudiziario è stata la sua progressiva femminilizzazione.

Oggi le donne sono, infatti, più della metà dei magistrati in servizio, ma tuttavia siamo ben lontani da un simile rapporto tra i generi se guardiamo al numero delle donne e degli uomini che hanno incarichi direttivi e semi-direttivi: i dati statistici evidenziano la permanenza di consistenti differenze tra i generi.

Le ragioni di questa, ancora significativa, disparità di presenza femminile nei ruoli dirigenziali della magistratura sono certamente diversificate, ma previsioni quali quella proposta dal CPO del CSM avrebbe dato quanto meno un segnale, favorendo, a parità di merito ed attitudine, l'aspirante del genere meno rappresentato.

Peraltro, se da un lato la pressione dei fattori extralavorativi non è ancora efficacemente bilanciata dalle misure organizzative apprestate dall'autogoverno, d'altro canto non v'è dubbio che regole uguali per tutti spesso pongano le donne in una condizione di particolare svantaggio, e da qui anche la ragione di carenza di vocazione e di domande. È un dato di fatto che ancor oggi gli oneri di cura ricadono sul genere femminile, determinando, anche per tal verso, una minore propensione alla mobilità, particolarmente in alcune fasi delle nostre vite.

### **5. Conclusioni**

Da ultimo alcune considerazioni: ritengo che, con la approvazione del TU in commento si sia persa un'occasione per dimostrare che la magistratura non è arroccata su posizione di retroguardia a difesa del passato, ma è capace di autoriformarsi e di fare autocritica; che è capace di prendere atto dei propri errori o del cattivo uso che si è fatto di strumenti che, se in astratto potevano essere anche buoni e condivisibili, tuttavia nella pratica spesso sono stati malamente applicati.

In tale direzione la proposta "*punteggi*" da me sostenuta era un segnale forte in questo peculiare momento storico, evidenziava la nostra capacità di autoriformarci, facendo tesoro delle esperienze passate. Certo, in un mondo ideale forse non ci sarebbero stato nemmeno bisogno di modificare il TU, se non in piccoli punti per adeguarlo alla mutata normativa primaria.

Tuttavia, noi non viviamo in un mondo ideale, ma nel mondo reale, che ci ha restituito un'applicazione distorta delle regole di normazione secondaria, applicazione spesso del tutto incoerente.

E l'auspicio per il futuro non può che essere quello della massima trasparenza e coerenza nell'applicazione dei criteri che questo TU ci indica per la scelta degli aspiranti dirigenti.

Il mio impegno in consiglio non potrà che continuare ad essere fortemente in tal senso.