

CAPITOLO VIII CARRIERA DEI MAGISTRATI ORDINARI

di *Valeria Vecchio*

SOMMARIO: 1. Le progressioni di carriera in generale. – 2. Le valutazioni di professionalità. – 3. (*segue*) Il procedimento e i possibili esiti. – 4. Il conferimento degli incarichi direttivi. – 5. Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa.

1. Le progressioni di carriera in generale

La carriera dei magistrati ordinari è regolata da alcuni principi, enunciati dalla Costituzione o desumibili dall'intero apparato normativo concernente gli avanzamenti di carriera.

Il primo principio, sancito dall'art. 107 comma 3 della Carta Fondamentale, è quello secondo cui i magistrati ordinari si distinguono fra loro **soltanto** per diversità di funzioni.

Si è in tal modo voluto abbandonare il modello gerarchico, proprio del periodo fascista e ancora superstite in alcune categorie del pubblico impiego non privatizzato, e al contempo sottolineare che tutte le funzioni esercitate dai magistrati hanno la medesima dignità: si può dunque continuare a parlare di "progressione", purché si tenga presente che essa indica il passaggio a una funzione che è al contempo superiore (in quanto collocantesi in un grado di giurisdizione più alto o comportante l'esercizio di poteri direttivi) e di pari dignità rispetto a quella precedente.

Ciò chiarito, le funzioni possono distinguersi secondo vari criteri: – funzioni giudicanti e funzioni requirenti, a seconda che implicino l'attribuzione del potere di decidere le controversie o le peculiari prerogative del pubblico ministero. Sul passaggio dalle une alle altre v. par. 5;

- funzioni di primo grado, di secondo grado e di legittimità;
- funzioni ordinarie, semidirettive e direttive. Il meccanismo di conferimento degli incarichi direttivi sarà illustrato al par. 4.

Il secondo principio che regola la materia è quello della **dissociazione** fra le qualifiche e le funzioni: ciò significa che l'avanzamento nelle qualifiche, che ha luogo con il superamento delle valutazioni di professionalità (ampiamente illustrate nel par. 2), è autonomo rispetto all'attribuzione di un posto corrispondente alla qualifica conseguita. La sola conseguenza **immediata** della progressione in carriera è il diverso e corrispondente trattamento economico.

Attualmente la carriera prevede le seguenti qualifiche:

- magistrato ordinario in tirocinio, a partire dal decreto ministeriale di nomina;
- magistrato di tribunale, al termine del periodo di tirocinio;
- magistrato di Corte d'Appello, dopo undici anni di funzioni;
- magistrato di Corte di Cassazione, decorsi sette anni dal raggiungimento della qualifica di magistrato di Corte di Appello;
- magistrato idoneo alle funzioni direttive superiori, decorsi otto anni dalla dichiarazione di idoneità alla nomina a magistrato di Cassazione.

Tutti gli avanzamenti, una volta raggiunta la necessaria anzianità, sono decisi dal Consiglio Superiore della Magistratura su parere del consiglio giudiziario competente, secondo i parametri e il procedimento che saranno illustrati nel paragrafo seguente.

2. Le valutazioni di professionalità

Ai sensi dell'art. 11 d.lgs. 160/2006, come modificato dalla l. 111/2007, tutti i magistrati sono sottoposti a valutazione di professionalità ogni quattro anni a partire dalla data di nomina, fino al superamento della settima valutazione di professionalità.

La valutazione si concreta in un giudizio espresso dal Consiglio Superiore della Magistratura con provvedimento motivato e trasmesso al Ministro della giustizia, che adotta il relativo decreto. Il giudizio è inserito nel fascicolo personale del magistrato ed è valutato ai fini dei tramutamenti, del conferimento di funzioni (incluse quelle di legittimità), del conferimento di incarichi direttivi e ai fini di qualunque altro atto, provvedimento o autorizzazione per incarico extragiudiziario.

Il sistema attuale è frutto di una progressiva evoluzione, snodatasi in quattro tappe:

- il R.D. 12/1941 prevedeva un sistema di carriera concorsuale, in cui la progressione nelle funzioni e quella nella carriera avvenivano mediante la partecipazione agli esami previsti per l'accesso ai posti superiori vacanti o lo scrutinio in base all'anzianità di servizio. In tal modo però i magistrati erano assorbiti dalle prove del concorso a discapito della qualità dell'amministrazione della giustizia;
- nel corso degli anni Settanta, per effetto di più riforme, si passò a un meccanismo in cui gli avanzamenti di carriera dipendevano solo dall'anzianità di servizio. Gli svantaggi erano le valutazioni puramente formali e il depauperamento della professionalità;
- la reintroduzione di un sistema incentrato sulla preminenza delle procedure concorsuali per la progressione nelle funzioni, ad opera del d.lgs. 160/2006;
- la l. 111/2007, tuttora vigente.

La valutazione è effettuata secondo i parametri e gli indicatori previsti dalla legge e dalla circolare 20691/2007 del Csm. Essa riguarda la **capacità**, la **laboriosità**, la **diligenza** e l'**impegno** del magistrato.

a) **Capacità**

La capacità si evince: dalla preparazione giuridica e dal grado di aggiornamento; dal possesso delle tecniche di argomentazione e di indagine, anche in relazione all'esito degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento; dalla conduzione delle udienze da parte di chi le dirige o le presiede; dall'idoneità a utilizzare e dirigere i collaboratori e gli ausiliari, nonché a controllare il loro apporto; dall'attitudine a cooperare secondo criteri di opportuno coordinamento con altri uffici giudiziari aventi competenze connesse o collegate; dal comprovato possesso di competenze interdisciplinari, di possibile rilievo nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Fra gli indicatori della capacità, la circolare individua: la chiarezza, la completezza espositiva e la capacità di sintesi nella redazione dei provvedimenti giudiziari, desunte dall'esame degli atti acquisiti a campione nonché da quelli eventualmente prodotti dall'interessato; la complessità dei procedimenti e dei processi trattati; le modalità di gestione dell'udienza in termini di corretta conduzione o partecipazione; le conoscenze informatiche applicate; l'aggiornamento dottrinale e giurisprudenziale.

b) Laboriosità

La laboriosità si desume: dalla produttività, intesa come numero e qualità degli affari trattati in rapporto alla tipologia e alla condizione organizzativa e strutturale degli uffici; dai tempi di smaltimento del lavoro; dall'attività di collaborazione svolta nell'ufficio.

Fra gli indicatori della laboriosità, la circolare indica: il numero dei procedimenti e processi definiti per ciascun anno in relazione alle pendenze del ruolo, ai flussi in entrata degli affari e alla complessità dei procedimenti assegnati e trattati; il rispetto degli standard medi di definizione dei procedimenti, determinati ogni anno dal Consiglio Superiore della Magistratura; il rispetto dei tempi di trattazione dei procedimenti e dei processi; la collaborazione prestata per il buon andamento dell'ufficio.

c) Diligenza

La diligenza si evince: dall'assiduità e dalla puntualità nella presenza in ufficio, nelle udienze e nei giorni stabiliti; dal rispetto dei termini per la redazione e il deposito dei provvedimenti o comunque per il compimento di attività giudiziarie; dalla partecipazione alle riunioni previste dall'ordinamento giudiziario per la discussione e l'approfondimento delle evoluzioni legislative e per la conoscenza dell'evoluzione della giurisprudenza; dal puntuale e corretto assolvimento di funzioni amministrative.

Fra gli indicatori della diligenza, la circolare enumera: il rispetto degli impegni prefissati e il numero di udienze tenute; l'osservanza dei termini per la redazione e il deposito dei provvedimenti o comunque per il compimento di attività giudiziarie; la puntualità e la tempestività nello svolgimento di compiti di direzione amministrativa dell'ufficio.

d) Impegno

L'impegno si desume: dalla disponibilità alle sostituzioni di magistrati assenti; dalla frequenza nella partecipazione o nella disponibilità a partecipare ai corsi di aggiornamento organizzati dalla Scuola superiore della magistratura; dalla collaborazione alla soluzione dei problemi di tipo organizzativo e giuridico.

Fra gli indicatori dell'impegno, la circolare individua: la disponibilità alle sostituzioni; la disponibilità a partecipare o l'effettiva partecipazione a uno dei corsi di aggiornamento organizzati dalla Scuola

superiore della magistratura; la consistenza della collaborazione prestata su richiesta del dirigente dell'ufficio in ordine alla soluzione dei problemi organizzativi e giuridici segnalati.

Per ciascuno dei predetti parametri, il giudizio può essere positivo, carente o gravemente carente.

Costituiscono inoltre **condizioni imprescindibili** per un corretto esercizio delle funzioni giurisdizionali:

- l'indipendenza, consistente nello svolgere le funzioni giurisdizionali senza condizionamenti, rapporti o vincoli che possano influire negativamente o limitare le modalità di esercizio della giurisdizione;
- l'imparzialità, concretantesi nell'esercizio della giurisdizione condotto in modo obiettivo ed equo rispetto alle parti;
- l'equilibrio, consistente nell'esercizio della giurisdizione condotto con senso della misura e moderazione, non determinato dagli orientamenti ideologici, politici e religiosi del magistrato e ancorato a fatti concreti, obiettivi e verificati.

Proprio perché si tratta di condizioni assolutamente basilari, rispetto ad esse il Consiglio Superiore della Magistratura deve esprimere il proprio giudizio, purché non emergano dati di segno contrario, con la formula “nulla da rilevare”.

Ai sensi dell'art. 11 d.lgs. 160/2006, la valutazione di professionalità riferita a periodi in cui il magistrato ha svolto funzioni giudicanti o requirenti non può riguardare in alcun caso l'attività di interpretazione di norme di diritto, né quella di valutazione del fatto e delle prove. Ciò trova una corrispondenza nell'art. 2 d.lgs. 109/2006, secondo cui l'attività di interpretazione di norme giuridiche e quella di valutazione del fatto e delle prove non danno luogo a responsabilità disciplinare.

3. (segue) Il procedimento e i possibili esiti

Il procedimento di valutazione è composto da una serie di passaggi:

- **ogni anno il Consiglio Superiore della Magistratura individua i nominativi dei magistrati per i quali nell'anno successivo matura uno dei sette quadrienni** rilevanti ai fini delle valutazioni professionali e invita i Consigli giudiziari competenti ad esprimere il parere necessario ai fini della valutazione subito dopo la scadenza del quadriennio;

- nel periodo compreso fra il quarantacinquesimo e il trentesimo giorno precedente la scadenza del quadriennio, **il magistrato interessato trasmette al dirigente incaricato di formulare il rapporto informativo una relazione illustrativa** del lavoro svolto, con ogni indicazione utile ai fini della valutazione, compresa la copia di atti e provvedimenti che il medesimo ritiene di produrre;
- entro il sessantesimo giorno successivo allo scadere del quadriennio, **il dirigente dell'ufficio trasmette al Consiglio giudiziario un rapporto sulla professionalità del magistrato**, redatto secondo i parametri della circolare 20691/2007 del Csm.

Il rapporto contiene, fra l'altro: la segnalazione sulla complessità dei procedimenti e dei processi trattati in ragione del numero delle parti e delle questioni giuridiche affrontate; la comunicazione dell'esito, nelle successive fasi e nei gradi del procedimento, dei provvedimenti giudiziari emessi o richiesti, e relativi all'adozione di misure cautelari o alla definizione di fasi procedurali e processuali, accertato attraverso la comunicazione dei dirigenti degli uffici e da valutarsi, ove presenti caratteri di significativa anomalia, anche alla luce del rapporto esistente fra provvedimenti emessi o richiesti e provvedimenti non confermati o rigettati, rapporto da valutarsi altresì avuto riguardo alla tipologia e alla natura degli affari trattati; la segnalazione del dirigente dell'ufficio relativa al livello dei contributi in camera di consiglio; la segnalazione del possesso delle conoscenze informatiche dirette alla redazione dei provvedimenti e al miglioramento dell'efficacia dell'azione giudiziaria; per i magistrati requirenti con funzioni di coordinamento nazionale la segnalazione relativa alla capacità di rapportarsi in maniera efficace, autorevole e collaborativa con gli uffici giudiziari e i magistrati destinatari del coordinamento; la segnalazione relativamente all'attitudine del magistrato a organizzare il proprio lavoro; l'indicazione della collaborazione fornita su richiesta del dirigente medesimo o del coordinatore della posizione tabellare o del gruppo di lavoro; l'indicazione del rispetto degli impegni prefissati; l'indicazione relativa alla partecipazione alle riunioni previste dall'ordinamento giudiziario per la discussione e l'approfondimento delle innovazioni legislative, nonché per la conoscenza dell'evoluzione della giurisprudenza; l'indicazione in ordine alla disponibilità alle sostituzioni, applicazioni e supplenze.

- **il Consiglio giudiziario esprime il parere** conformandosi al modello allegato alla circolare entro quattro mesi dalla scadenza del termine assegnato al dirigente dell'ufficio per la trasmissione del rapporto, vigilando sulla tempestività di tale adempimento. Sul rispetto del termine per il rilascio del parere vigila il Presidente della Corte di Appello, quale Presidente del Consiglio giudiziario; le modalità di esercizio del predetto compito di vigilanza sono valutate ai fini della conferma o del conferimento di ulteriori incarichi.

Qualora la necessità di eccezionali attività istruttorie, diverse dall'acquisizione di atti o documenti e dall'audizione del magistrato interessato, renda impossibile il rilascio del parere nel termine indicato, il Consiglio giudiziario, non appena si determini al compimento di tali attività e comunque entro quattro mesi dalla ricezione del rapporto informativo, comunica al Consiglio Superiore della Magistratura tale impossibilità, indicandone le ragioni e la prevedibile epoca in cui il parere sarà espresso.

Laddove lo ritenga necessario, il Consiglio giudiziario può assumere informazioni su fatti specifici incidenti sulla professionalità del magistrato e segnalati dai componenti del Consiglio giudiziario o dai dirigenti degli uffici o dai consigli dell'ordine degli avvocati. L'attività istruttoria disposta dal Consiglio giudiziario non può in ogni caso comportare alcuna sovrapposizione con accertamento (eventualmente in atto) del giudice penale o disciplinare sulla condotta oggetto di verifica da parte del Consiglio stesso.

All'esito dell'istruttoria, il Consiglio giudiziario ne dà tempestiva comunicazione all'interessato. Questui ha diritto di prendere visione ed estrarre copia degli atti a disposizione del Consiglio giudiziario; in ogni caso, il Consiglio giudiziario può procedere all'audizione del magistrato in valutazione. Quest'ultimo ha comunque diritto ad essere ascoltato ove ne faccia espressa richiesta e ha sempre facoltà di presentare atti e memorie scritte fino a sette giorni prima dell'audizione. Durante l'audizione il magistrato ha diritto di farsi assistere da altro magistrato.

- **il parere redatto dal Consiglio giudiziario è comunicato all'interessato e trasmesso al Consiglio Superiore della Magistratura** insieme alla documentazione allegata e ai verbali delle eventuali audizioni;
- **il Consiglio Superiore della Magistratura procede alla valutazione di professionalità** dopo aver acquisito il prescritto

parere, la relativa documentazione, le risultanze delle ispezioni ordinarie e tutti gli elementi di conoscenza ulteriori che ritenga di assumere; la valutazione deve essere formulata entro due mesi dalla ricezione degli atti trasmessi dal Consiglio giudiziario e contestualmente per tutti i magistrati nominati con il medesimo decreto ministeriale, esclusi i casi in cui il procedimento debba essere sospeso o debba essere svolta attività istruttoria. L'interessato, qualora ne faccia richiesta, entro dieci giorni dalla notifica del parere del Consiglio giudiziario può far pervenire al Consiglio Superiore della Magistratura le proprie osservazioni ed eventuali documenti e chiedere di essere sentito personalmente.

Il **giudizio** può essere **positivo, non positivo o negativo**.

Il giudizio è “positivo” quando la valutazione risulta sufficiente con riferimento a ciascuno dei parametri previsti. In tal caso il magistrato consegue la valutazione della professionalità, ottenendo il relativo aumento di stipendio e la legittimazione a svolgere funzioni diverse.

Il giudizio è “non positivo” quando un solo parametro (capacità, laboriosità, diligenza, impegno) è giudicato gravemente carente oppure risultino carenti uno o più parametri. In tal caso il Consiglio Superiore della Magistratura procede a nuovo scrutinio trascorso un anno dalla scadenza del quadriennio, acquisendo un nuovo parere del consiglio giudiziario; il nuovo trattamento economico o l'aumento periodico di stipendio sono dovuti solo a decorrere dalla scadenza dell'anno e purché il nuovo giudizio sia “positivo”.

Il giudizio è invece “negativo” ove ricorra almeno una delle seguenti condizioni:

- risulta negativo il profilo dell'indipendenza, dell'imparzialità o dell'equilibrio;
- risultano gravemente carenti due o più degli altri parametri (capacità, laboriosità, diligenza e impegno);
- dopo un giudizio di professionalità “non positivo”, perdura per il successivo anno la valutazione di “carente” in ordine al medesimo parametro.

In quest'ultimo caso, la delibera del Consiglio Superiore della Magistratura deve espressamente indicare i parametri deficitari e, per l'effetto, specificare: se il magistrato debba eventualmente partecipare a corsi di riqualificazione professionale, indicandone la natura e il

numero; se il magistrato sia inidoneo all'esercizio di particolari funzioni e se, in tal caso, si imponga un'assegnazione ad altra funzione fino alla successiva valutazione; se si imponga l'esclusione dall'accesso ad incarichi direttivi, semidirettivi o a funzioni specifiche, indicandone la natura. In questi casi copia della delibera deve essere trasmessa alla Scuola Superiore della Magistratura o alle articolazioni consiliari competenti per l'ulteriore corso.

Gli **effetti del giudizio negativo** sono variamente articolati:

- **il Consiglio Superiore della Magistratura procede a nuovo scrutinio decorsi due anni** dalla scadenza del quadriennio;
- **il (primo) giudizio negativo causa la perdita del diritto all'aumento periodico di stipendio per un biennio**: il nuovo trattamento economico eventualmente spettante è dovuto solo a seguito di giudizio positivo e con decorrenza dalla scadenza del biennio;
- se il Consiglio Superiore della Magistratura, previa audizione dell'interessato, formula un **secondo giudizio negativo, il magistrato è dispensato dal servizio**.

In caso di prima valutazione negativa, qualora emergano elementi idonei a fondare un giudizio di inidoneità, con conseguente assegnazione ad altra funzione fino alla successiva valutazione, ovvero con l'esclusione dall'accesso a incarichi direttivi, semidirettivi o a funzioni specifiche, la procedura si articola in modo peculiare.

4. Il conferimento degli incarichi direttivi

La disciplina sull'attribuzione degli incarichi direttivi e semidirettivi è contenuta nel d.lgs. 160/2006 e nella circolare del Consiglio superiore della magistratura del 28 luglio 2015 (Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria).

A tale proposito, l'ordinamento giudiziario distingue fra:

- funzioni direttive: presidente di tribunale ordinario, presidente di tribunale per i minori, presidente di tribunale di sorveglianza, presidente di corte di appello, presidente di sezione della Corte di cassazione, presidente aggiunto della Corte di cassazione, primo presidente della Corte di cassazione, procuratore della Repubblica, procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, procuratore generale presso la procura generale della corte di appello, procuratore nazionale antimafia, avvocato gene-