

Proposta per garantire democrazia e reale partecipazione nelle variazioni tabellari e nel ruolo dei dirigenti, passando dai direttivi/semidirettivi ai coordinatori

1. Il sistema tabellare come garanzia dell'indipendenza interna

Il sistema tabellare costituisce una delle principali garanzie dell'indipendenza interna della magistratura, perché, attraverso la predeterminazione delle articolazioni degli uffici, dei criteri di assegnazione degli affari, della destinazione dei magistrati alle sezioni e delle altre regole organizzative, sottrae l'organizzazione della giurisdizione alla disponibilità contingente del singolo titolare dell'ufficio e la riconduce a criteri generali, conoscibili e controllabili.

È lo stesso art. 7-bis del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, sull'ordinamento giudiziario, a stabilire che la ripartizione degli uffici in sezioni, la destinazione dei magistrati, l'assegnazione dei presidenti alle sezioni, la designazione dei magistrati chiamati alla direzione delle sezioni e la formazione dei collegi siano stabilite ogni quadriennio in conformità alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, sulla base delle proposte formulate secondo il procedimento previsto dalla legge. Il sistema tabellare nasce dunque come limite alla disponibilità individuale dell'organizzazione giudiziaria e come strumento di predeterminazione delle regole attraverso le quali viene esercitata la funzione giurisdizionale.

2. Il principio costituzionale e la riduzione della verticalizzazione organizzativa

Proprio muovendo da questa funzione di garanzia, appare possibile interrogarsi su un ulteriore sviluppo della disciplina consiliare, volto a rendere l'organizzazione degli uffici maggiormente coerente con il principio costituzionale secondo cui i magistrati si distinguono soltanto per diversità di funzioni. Tale principio è stabilito dall'art. 107, terzo comma, Cost. e rappresenta il punto di partenza per una riflessione sulla possibile riduzione di quelle forme di verticalizzazione organizzativa che, pur non traducendosi formalmente in una gerarchia giurisdizionale, possono determinare, nella concreta vita degli uffici, una differenziazione di posizione tra magistrati investiti o meno di funzioni direttive e semidirettive, con conseguente indiretta subordinazione gerarchica dei magistrati rispetto ai colleghi che rivestono funzioni direttive.

Ad avviso del proponente, la Costituzione non impedisce naturalmente che alcuni magistrati siano investiti di specifiche responsabilità organizzative, ma la Corte costituzionale ha chiarito da tempo che l'attribuzione di funzioni di organizzazione, distribuzione del lavoro e sorveglianza non comporta di per sé una subordinazione gerarchica degli altri magistrati nell'esercizio delle loro funzioni [Corte cost., 28 giugno 1973, n. 143].

L'odierna proposta non muove pertanto dall'idea che le funzioni direttive siano in sé incompatibili con l'ordinamento costituzionale, ma dalla considerazione che, tra diversi modelli organizzativi compatibili con la Costituzione, sia possibile privilegiare quello che riduce al minimo indispensabile la concentrazione della decisione organizzativa nelle mani di singoli magistrati e/o magistrati rappresentativi di correnti e attribuisce ai magistrati dell'ufficio un ruolo effettivo nella determinazione delle regole comuni.

Non si propone, quindi, di eliminare le funzioni direttive e semidirettive né di attenuare le responsabilità di chi le esercita, ma di ridefinirne la natura, valorizzando il dirigente come *coordinatore dell'organizzazione* dell'ufficio, garante della regolarità del procedimento tabellare e responsabile dell'attuazione delle decisioni organizzative, piuttosto che come centro ordinario della relativa potestà decisionale. Analogamente, il titolare di funzioni semidirettive dovrebbe essere concepito prevalentemente come coordinatore della sezione o dell'articolazione cui è preposto e come raccordo tra i magistrati che vi operano e l'organizzazione complessiva dell'ufficio.

3. Dalla partecipazione consultiva alla deliberazione dei magistrati

La Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il quadriennio 2026-2029, approvata dal CSM con delibera del 26 giugno 2024 ed entrata in vigore il 2 settembre 2024, contiene già un'importante base partecipativa dalla quale partire. In particolare, l'art. 15 della Circolare prevede che, nella fase preparatoria, il dirigente raccolga i contributi dei magistrati dell'ufficio attraverso apposite riunioni e che tali contributi confluiscono nel procedimento di formazione della segnalazione tabellare; l'art. 19, comma 1, conferma poi che la segnalazione inserita nel sistema informatico deve essere accompagnata proprio dai contributi raccolti ai sensi dell'art. 15.

La disciplina vigente riconosce dunque che l'organizzazione dell'ufficio non può essere elaborata senza un'interlocuzione con i magistrati che vi operano, *ma questa interlocuzione resta prevalentemente consultiva*: i magistrati formulano contributi e successivamente possono presentare osservazioni, mentre la proposta conserva una struttura formalmente centrata sul dirigente e sul procedimento delineato dall'art. 7-bis dell'ordinamento giudiziario.

È esattamente su questo passaggio che dovrebbe intervenire la modifica della Circolare. *Il confronto già previsto dovrebbe concludersi con una votazione sulle principali opzioni organizzative e l'esito di tale votazione dovrebbe produrre un vero vincolo nella formazione della proposta tabellare.* La deliberazione della maggioranza non dovrebbe essere trattata come un semplice parere, né come uno degli elementi che il dirigente può liberamente ponderare insieme agli altri, ma come il contenuto organizzativo che egli è tenuto ordinariamente a recepire nella segnalazione.

4. Il vincolo della deliberazione maggioritaria e il ruolo dell'autogoverno

Il dirigente dovrebbe poter contestare l'esito soltanto qualora ravvisi un contrasto con la legge, con una deliberazione vincolante del CSM o con un vincolo organizzativo oggettivamente inderogabile, non invece per una mera diversa valutazione di opportunità, convenienza o efficienza. In caso di dissenso,

inoltre, non dovrebbe essere lo stesso dirigente a sostituire definitivamente la propria scelta a quella della maggioranza: la questione dovrebbe essere rimessa al Consiglio giudiziario e poi al CSM, affinché sia l'autogoverno a risolvere il conflitto.

La proposta consiste quindi nel trasformare la partecipazione già esistente in un potere conformativo del procedimento: il dirigente conserva la titolarità formale degli atti che la legge gli attribuisce, ma non la libertà di ignorare l'esito della deliberazione collegiale. Questa soluzione appare compatibile con il limite derivante dall'art. 108, primo comma, Cost., perché non pretende di trasferire mediante circolare una competenza che una norma primaria attribuisce a un diverso soggetto, ma disciplina il procedimento interno attraverso il quale si forma il contenuto della proposta.

La stessa disciplina legislativa oggi attribuisce, del resto, una specifica rilevanza alle osservazioni dei magistrati. L'art. 7-bis, comma 2.5, R.D. n. 12/1941 prevede che le tabelle e le variazioni si intendano approvate se il CSM non si esprime in senso contrario entro novanta giorni dalla trasmissione del parere del Consiglio giudiziario o del Consiglio direttivo, ma stabilisce un diverso procedimento quando siano presentate osservazioni dai magistrati dell'ufficio o quando il parere sia stato assunto a maggioranza: in tali casi, il CSM deve deliberare sulla proposta nel termine previsto dalla disposizione.

Questo elemento è particolarmente significativo perché dimostra che il sistema vigente attribuisce già effetti procedurali al dissenso dei magistrati. La proposta si limiterebbe a portare più avanti quella stessa logica: se già l'osservazione di uno o più magistrati è in grado di incidere sul procedimento di approvazione, una deliberazione adottata a maggioranza dall'ufficio dovrebbe ricevere una considerazione ancora più intensa e non potrebbe essere superata attraverso una semplice determinazione unilaterale del dirigente.

5. L'ambito della votazione e il criterio di prossimità organizzativa

La votazione dovrebbe naturalmente essere calibrata sulla dimensione della questione. Le scelte che riguardano l'intero ufficio dovrebbero essere deliberate da tutti i magistrati; quelle che riguardano esclusivamente un settore potrebbero essere affidate ai magistrati del settore; quelle interne a una sezione potrebbero essere rimesse ai magistrati che vi appartengono, purché non producano conseguenze significative sull'organizzazione delle altre articolazioni. In questo modo sarebbe possibile applicare un criterio di prossimità organizzativa, evitando tanto l'accentramento nel dirigente quanto un assemblearismo indiscriminato nel quale ogni decisione debba necessariamente essere sottoposta all'intero ufficio.

In tale modello, il presidente di sezione dovrebbe avere un ruolo essenzialmente di coordinamento. Dovrebbe predisporre gli elementi conoscitivi, organizzare il confronto, formulare proposte, segnalare criticità, curare l'attuazione delle decisioni e assicurare il raccordo con il resto dell'ufficio, ma non dovrebbe disporre di un voto di valore superiore a quello degli altri magistrati né di un ordinario potere di prevalenza sulla deliberazione maggioritaria. Ciò consentirebbe anche di evitare che la riduzione del potere monocratico del capo dell'ufficio produca semplicemente una diversa verticalizzazione fondata sulla successione tra direttivo, semidirettivi e magistrati privi di funzioni organizzative.

6. La partecipazione nelle variazioni tabellari ordinarie

La modifica dovrebbe riguardare anche le variazioni tabellari adottate durante il quadriennio. L'art. 39 della Circolare 2026-2029 disciplina le variazioni tabellari ordinarie e prevede che il Presidente della Corte di cassazione e il Presidente della Corte d'appello possano formulare proposte di variazione nel corso del quadriennio per sopravvenute esigenze degli uffici giudiziari. Anche in questo ambito dovrebbe essere resa necessaria, prima della formulazione della proposta, la votazione dei magistrati direttamente interessati, con il medesimo vincolo: la soluzione maggioritaria dovrebbe essere recepita, mentre il dissenso del dirigente dovrebbe poter essere fondato soltanto su una ragione di legalità o su un vincolo inderogabile e dovrebbe comportare la rimessione della questione all'autogoverno.

7. Le variazioni tabellari immediatamente esecutive

Ancora più delicato è il problema delle variazioni tabellari immediatamente esecutive. In questo caso, il limite non deriva soltanto dalla Circolare, ma direttamente dalla legge. L'art. 7-bis, comma 2.1, R.D. n. 12/1941, introdotto dal d.lgs. 28 marzo 2024, n. 44, stabilisce che le variazioni delle tabelle degli uffici giudicanti sono dichiarate immediatamente esecutive dal dirigente dell'ufficio, con provvedimento motivato, quando vi sia assoluta necessità e urgenza di provvedere oppure quando le modifiche abbiano ad oggetto l'assegnazione dei magistrati ai settori, alle sezioni o alla posizione tabellare.

La Circolare 2026-2029 disciplina tale materia negli artt. 40 e 41. L'art. 40 riguarda le variazioni tabellari immediatamente esecutive e l'art. 41 il relativo procedimento; quest'ultimo prevede che il provvedimento sia immediatamente comunicato ai magistrati interessati e al Presidente della Corte d'appello e che i magistrati possano presentare osservazioni entro sette giorni. Il problema, sotto il profilo della proposta qui formulata, è evidente: la partecipazione dei magistrati interviene essenzialmente dopo che la variazione è stata adottata ed è divenuta efficace.

Proprio questo paradigma dovrebbe essere corretto. L'urgenza non dovrebbe essere considerata automaticamente sinonimo di decisione monocratica. Le modalità telematiche oggi disponibili consentono, nella maggior parte dei casi, di convocare rapidamente i magistrati, distribuire la documentazione e acquisire una votazione anche in tempi particolarmente brevi. Pertanto, quando sia concretamente possibile, anche la variazione urgente dovrebbe essere preceduta dalla deliberazione dei magistrati interessati.

8. Il collegio organizzativo misto e la decisione monocratica come extrema ratio

Solo quando il tempo necessario alla convocazione dell'intera assemblea sia realmente incompatibile con l'esigenza di provvedere dovrebbe essere possibile ricorrere a una sede ristretta di decisione. In questo caso appare preferibile un collegio organizzativo misto, e non un collegio composto esclusivamente dai semidirettivi. Attribuire la decisione urgente soltanto al dirigente e ai presidenti di sezione rischierebbe infatti di consolidare proprio quella struttura piramidale che si intende attenuare.

Una soluzione più coerente sarebbe prevedere la partecipazione del dirigente, dei semidirettivi direttamente coinvolti e di un numero almeno pari di magistrati privi di funzioni direttive o semidirettive, scelti periodicamente dall'assemblea dell'ufficio. In questo modo, l'impossibilità di convocare tutti i magistrati non determinerebbe il ritorno automatico alla decisione individuale, ma l'attivazione di una rappresentanza ristretta e pluralistica dell'ufficio.

Il potere realmente monocratico dovrebbe essere riservato all'ipotesi estrema nella quale non sia materialmente possibile convocare neppure tale collegio e dovrebbe comunque conservare carattere strettamente provvisorio. Il punto essenziale sarebbe la successiva votazione: una volta venuta meno l'urgenza impeditiva, il provvedimento dovrebbe essere sottoposto ai magistrati interessati e l'esito del voto dovrebbe produrre effetti vincolanti. Se la maggioranza conferma la variazione, essa prosegue secondo il normale procedimento; se la modifica o la respinge, il dirigente dovrebbe adeguarsi, salvo che ravvisi una questione di legalità, nel qual caso dovrebbe rimettere il contrasto agli organi di autogoverno senza poter consolidare unilateralmente la propria decisione per una mera diversa valutazione organizzativa.

9. Le garanzie delle minoranze e l'indipendenza della funzione giurisdizionale

Una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata alle garanzie delle minoranze. Il rafforzamento del principio maggioritario non può trasformarsi nella possibilità per la maggioranza dell'ufficio di comprimere l'indipendenza del singolo magistrato o di incidere sul contenuto della sua attività giurisdizionale. La votazione dovrebbe riguardare esclusivamente le questioni organizzative e dovrebbe essere accompagnata dalla possibilità di verbalizzare il dissenso, formulare proposte alternative e trasmettere osservazioni agli organi di autogoverno.

Il contenuto del singolo provvedimento giudiziario, l'interpretazione della legge nel caso concreto e le determinazioni processuali affidate dalla legge al magistrato o al collegio rimarrebbero naturalmente estranei a qualsiasi decisione assembleare. La collegializzazione dell'organizzazione non deve significare collegializzazione della giurisdizione individuale.

10. La nuova funzione del dirigente e dei semidirettivi

In questa prospettiva cambia anche il modo di concepire la funzione direttiva. La buona dirigenza non dovrebbe essere valutata principalmente in termini di capacità di imporre una soluzione organizzativa, ma per la capacità di far funzionare un processo decisionale trasparente, mettere a disposizione dati completi, favorire il confronto, comporre i conflitti, assicurare l'equilibrio dei carichi, dare esecuzione alle decisioni adottate e attivare il circuito dell'autogoverno quando emergano reali problemi di legalità. Lo stesso dovrebbe valere per i semidirettivi, i quali non dovrebbero rappresentare un livello intermedio di una catena di comando, ma il punto di raccordo tra la sezione e l'intero ufficio.

La proposta non mira quindi a cancellare la responsabilità, ma a distribuirla in modo diverso. La decisione organizzativa sarebbe assunta dai magistrati attraverso il voto; il dirigente sarebbe responsabile della correttezza del procedimento, dell'istruttoria, dell'attuazione delle decisioni e della tempestiva attivazione dei rimedi quando la soluzione deliberata presenti problemi di legittimità. Si passerebbe da una responsabilità prevalentemente verticale a una responsabilità organizzativa condivisa ma comunque identificabile.

11. I limiti della normativa primaria e il modello organizzativo proposto

Il limite fondamentale rimane quello della normativa primaria. L'art. 108, primo comma, Cost. impedisce al CSM di modificare mediante circolare una competenza che la legge abbia attribuito espressamente a un determinato soggetto. Per questo il vincolo derivante dalla votazione deve essere costruito come vincolo nella formazione della proposta e come limite alla possibilità del dirigente di discostarsene per mere ragioni di opportunità, non come trasferimento formale della titolarità dell'atto quando tale titolarità sia attribuita dalla legge.

Il dirigente resta autore della proposta o del provvedimento nei casi in cui la legge lo richiede, ma il contenuto organizzativo della proposta dovrebbe essere conformato dalla deliberazione dei magistrati e l'eventuale contrasto dovrebbe essere risolto dagli organi di autogoverno. Questa soluzione consente di ottenere una collegializzazione molto significativa senza pretendere di attribuire alla Circolare una forza normativa che non possiede.

La proposta rappresenterebbe, inoltre, uno sviluppo coerente e non una rottura rispetto alla disciplina vigente. Il sistema già prevede riunioni, contributi, osservazioni, pareri del Consiglio giudiziario e approvazione del CSM; l'art. 7-bis, comma 2.5, attribuisce già effetti procedurali alle osservazioni dei magistrati e la Circolare del 26 giugno 2024 struttura già una partecipazione interna alla formazione delle tabelle. Il passaggio ulteriore consiste semplicemente nel riconoscere che la partecipazione può essere effettiva soltanto se culmina in una votazione e che la votazione può essere realmente significativa soltanto se produce un effetto sulla decisione.

Il principio potrebbe essere espresso, in termini divulgativi, senza necessità di formulare nuove disposizioni normative: non basta che i magistrati siano informati, non basta che siano sentiti e non basta che possano formulare osservazioni dopo l'adozione della scelta; nelle materie organizzative che riguardano il loro lavoro devono poter concorrere direttamente alla formazione della decisione, e la decisione assunta a maggioranza deve vincolare il dirigente, salvo il controllo di legalità degli organi di autogoverno.

Anche l'urgenza dovrebbe essere ricondotta a questa logica: prima il tentativo di una decisione collegiale rapida, poi, se ciò sia impossibile, l'intervento di un collegio ristretto e rappresentativo e, soltanto come *extrema ratio*, la decisione monocratica provvisoria, comunque destinata a essere sottoposta in tempi brevi al voto dei magistrati.

Il modello risultante non indebolirebbe il dirigente, ma ne modificherebbe la funzione. Da decisore organizzativo tendenzialmente monocratico diventerebbe soprattutto coordinatore e garante. La deliberazione maggioritaria dei magistrati cesserebbe di essere un sondaggio sull'opportunità delle scelte e diverrebbe parte sostanziale del procedimento tabellare.

In questa prospettiva, l'art. 107, terzo comma, Cost. non viene invocato per negare la diversità delle funzioni, ma per orientarne l'esercizio verso un modello nel quale tale diversità non si trasformi, neppure indirettamente, in una gerarchizzazione delle relazioni professionali. La funzione direttiva potrebbe così essere ricondotta alla dimensione di una funzione temporanea di servizio, organizzazione, coordinamento e garanzia, esercitata all'interno di una comunità professionale composta da magistrati che restano reciprocamente pari nell'esercizio della giurisdizione.

Massimo Marasca

Magistrato ordinario

