

## ***Esecutività delle tabelle e tutela dell'indipendenza interna: una priorità per il CSM***

*Natalia Imarisio*

### ***1. Delibera CSM 25 luglio 2018***

Con un'importantissima delibera assunta proprio in chiusura della precedente consiliatura<sup>1</sup>, il CSM si è pronunciato su un tema cruciale, snodo nevralgico tra i due poli della materia organizzativa, efficienza ed indipendenza interna: la formazione e l'efficacia delle tabelle degli uffici giudicanti.

Il Consiglio a maggioranza, su proposta unanime dalla VII Commissione, che ha integralmente recepito il relativo parere dell'Ufficio studi, ha risposto negativamente al quesito se per il dirigente dell'ufficio sia possibile dare provvisoria esecutività ad un progetto tabellare "innovatore", in assenza di unanime parere favorevole da parte del competente Consiglio giudiziario sull'intero progetto. Una pronuncia chiarificatrice della vigente normativa secondaria, ma (come essa stessa, in parte, esplicitamente riconosce) affatto soddisfacente rispetto alle esigenze cui il sistema tabellare è (o dovrebbe essere) improntato.

### ***2. Formazione ed esecutività delle tabelle***

Come noto, e senza volerne ripercorrere qui storia e fondamenti – *excursus* che, peraltro, affronta brevemente lo stesso CSM nella delibera in esame, ricordandone la vitale importanza nell'attuazione, tra gli altri, dei precetti costituzionali del giudice naturale e dell'indipendenza dei giudici – le tabelle degli uffici giudicanti (artt. 7 bis ord. giud. e 10 bis L. 195/1958, introdotti nel 1988/89) integrano il documento organizzativo dell'attività giudiziaria dei magistrati dell'ufficio. Esse vengono adottate ogni tre anni – su progetto dei capi degli uffici e successiva proposta di recepimento del Presidente della Corte d'appello, sentiti i Consigli giudiziari – con delibera di approvazione del CSM e decreto ministeriale di recepimento.

Il procedimento di formazione delle tabelle viene minuziosamente

---

<sup>1</sup> Delibera 25 luglio 2018 (pratica n. 92/VV/2018) su "Immediata esecutività dei provvedimenti tabellari".

disciplinato dalle circolari che il CSM emana all'inizio di ogni triennio. Nei suoi articolati passaggi e nella sempre più estesa natura "partecipata", è sostanzialmente volto a tutelare – nel rispetto di tempi che consentano di arrivare ad una definizione del procedimento molto prima della naturale scadenza triennale delle tabelle – la democraticità ed il pluralismo interni alla magistratura. E', tra l'altro, a tal fine consentita ad ogni magistrato dell'ufficio la presentazione di osservazioni alla proposta tabellare (*art. 19 Circolare di formazione delle tabelle per il triennio 2017-2019, cui si farà d'ora in poi riferimento anche solo come "circolare"*), che saranno esaminate dal Consiglio giudiziario prima e dal Consiglio superiore poi, ai fini di eventuali modifiche e dell'approvazione finale della proposta.

La regola generale è quella della vigenza delle tabelle precedenti sino alla conclusione del procedimento avanti il CSM e successivo decreto ministeriale, con cui la tabella "è formata e diviene efficace" (*art. 25 circ.*).

Ai capi degli uffici è però data la possibilità, a determinate condizioni, di dichiarare la provvisoria esecutività del progetto tabellare in attesa della sua finale adozione. Tale istituto, in omaggio alla più che evidente ed ineludibile *ratio* di funzionalità, è stato costantemente, seppure in modo graduale, ampliato nel corso dei pur pochi anni di vita, sino all'odierna formulazione dell'art. 29 della Circolare 2017, a mente del quale

*"1. Il nuovo progetto tabellare può essere dichiarato immediatamente esecutivo dai dirigenti degli uffici giudiziari, qualora determini esclusivamente una diversa assegnazione dei magistrati alle sezioni o alle diverse posizioni tabellari.*

*2. Quando, fuori dall'ipotesi di cui al primo comma, il nuovo progetto comporta modifiche rispetto al previgente assetto organizzativo, con riguardo, in particolare, alla ripartizione dei giudici tra settore civile e settore penale, al dimensionamento e alla specializzazione delle sezioni, all'assegnazione degli affari alle singole sezioni, ai singoli collegi e ai giudici, l'esecutività del progetto è condizionata all'unanime parere favorevole del Consiglio giudiziario".*

La circolare individua dunque due ipotesi di possibile immediata esecutività delle tabelle non ancora approvate: una, rimessa all'esclusiva discrezionalità del dirigente (comma 1) e l'altra (per il caso di progetti tabellari, in sostanza, innovatori rispetto al precedente assetto: comma 2) subordinata al parere favorevole unanime del Consiglio giudiziario.

### **3. Il quesito posto e la sua soluzione**

Il dubbio interpretativo sollevato nel caso di specie riguardava proprio tale seconda disposizione, dal momento che il progetto tabellare in questione portava ampie modifiche alla struttura organizzativa dell'ufficio e che era mancato l'unanime parere favorevole sul tutto, avendo il Consiglio giudiziario, in accoglimento di alcune osservazioni, espresso a maggioranza un parere negativo parziale. La natura particolarmente controversa dell'interpretazione della norma e dell'applicazione da darvi nel caso concreto discendeva anzi dalla specificità del profilo non coperto dall'approvazione del CG: profilo minimale ove raffrontato alle grandi dimensioni dell'ufficio, in quanto avente diretta e comunque limitata incidenza su aspetti organizzativi di una sola sezione (si trattava, in specie, di una previsione di rimodulazione del lavoro in caso di genitorialità). La peculiarità del caso era appunto tale da fondare opposte valutazioni sulla possibilità di rendere comunque immediatamente esecutivo – ad eccezione della previsione contestata – il progetto tabellare: opposte valutazioni dotate entrambe – si dirà sin d'ora, concordando al riguardo con il CSM nella delibera in commento, che così testualmente si esprime – di una propria “ragionevolezza”.

Come anche nella delibera evidenziato, infatti, la possibile interpretazione estensiva dell'art. 29 comma 2 circ. – tale da consentire la provvisoria esecutività del progetto nella parte coperta dall'approvazione unanime del Consiglio giudiziario, in ottemperanza a chiare esigenze di funzionalità dell'ufficio – troverebbe chiara sponda nella prassi della cd. approvazione con rilievi della proposta tabellare da parte del CSM, che viene attuata allorché questo, pur rilevando alcune criticità che vengono segnalate al dirigente, proceda ad una parziale approvazione della proposta, tale da determinarne anche una parziale esecutività: prassi, come sottolinea il CSM, “*chiaramente intesa a salvaguardare il funzionamento dell'ufficio giudiziario il quale, altrimenti, in conseguenza di un rilievo, eventualmente riferibile anche ad una parte minoritaria della proposta tabellare, vedrebbe bloccata la propria operatività*”.

Il richiamo a tale istituto, per la non piena sovrapponibilità con l'ipotesi oggetto del quesito (quanto, in particolare, alla diversa fase di formazione delle tabelle ed ai diversi attori di riferimento) è stato tuttavia ritenuto non dirimente.

Diversi sono invece gli argomenti che il CSM ha utilizzato per escludere che l'odierna formulazione del comma 2 dell'art. 29 della

circolare consenta la provvisoria esecutività delle tabelle in assenza di unanime parere favorevole del Consiglio giudiziario sull'intera proposta:

- a) l'eccezionalità dell'istituto della provvisoria esecutività, che deroga alla regola generale secondo cui l'esecutività della tabella consegue all'approvazione della proposta da parte del CSM ed al recepimento con decreto ministeriale;
- b) la natura meramente consultiva ed endoprocedimentale del parere del Consiglio giudiziario, organo ausiliario del Consiglio superiore cui solo, appunto, compete il potere di definitivamente approvare la proposta tabellare;
- c) la previsione dell'obbligo (art. 22 circ. tab.) di preventiva interlocuzione con il dirigente in caso di rilievi negativi sul progetto da parte del Consiglio giudiziario, funzionale proprio a consentire al dirigente stesso ogni opportuna modifica del progetto onde evitare un parere negativo o solo parzialmente favorevole;
- d) la *“naturale e fisiologica interdipendenza delle previsioni”* che compongono la proposta tabellare; e la difficile cernita tra un corpo principale e contenuti non *“essenziali”* o di dettaglio, che siano peraltro ulteriori rispetto a quelli già tipizzati dal primo comma dell'art. 29 della Circolare.

La considerazione di tutti questi profili conduce in definitiva, secondo il CSM, a ritenere che una provvisoria esecutività parziale, dichiarata dal dirigente con interpretazione estensiva dell'art. 29 comma secondo, integrerebbe un atto discrezionale *“distonico con il modello delineato dal legislatore sia primario che secondario”*, dove invece la discrezionalità del dirigente (che è peraltro sottoposto a valutazione nel suo operato, ed è proprio l'autore del progetto tabellare a sua volta in valutazione) inerisce unicamente all'*an*, non anche al *quomodo* della dichiarazione di immediata esecutività; la valutazione dirigenziale, di fatto, è al contrario oggettiva e vincolata, limitandosi alla verifica delle condizioni delineate dall'art. 29.

Pur rappresentando la limitazione della discrezionalità del dirigente esigenza ineludibile e degna del migliore approfondimento, non può invero sottacersi come (anche al netto della già ricordata analogia con la prassi consiliare dell'approvazione con rilievi, che integra probabilmente il più forte argomento contrario) i singoli argomenti utilizzati per giungere

all'esclusione della provvisoria esecutività parziale si rivelino, ad un attento esame, per lo più non conclusivi o addirittura bivalenti quando non contraddittori: come, a quest'ultimo proposito, la considerazione della natura meramente consultiva e dell'efficacia solo endoprocedimentale del parere del Consiglio giudiziario, che potrebbe anzi indurre a sostenere – con pari se non superiore ragionevolezza – un'interpretazione restrittiva della sua possibile ostatività al funzionamento delle tabelle.

Ancora, non ritengo ad esempio del tutto corretta l'affermazione dell'impossibilità di individuare, alla stregua della normativa vigente, contenuti più o meno di dettaglio delle tabelle. Indicazioni in tal senso sono invero desumibili dagli artt. 2 e 11 della circolare 2017, che delineano i contenuti necessari del progetto tabellare, ossia quelli – in sintesi – più direttamente attinenti all'organigramma dell'ufficio; fra questi non vengono ad esempio contemplati (e nonostante l'importanza sancitane dall'art. 4, che pone quale principio generale delle scelte organizzative la tutela della maternità e delle più generali esigenze familiari del magistrato, oltre che dall'introduzione di un intero Titolo IV dedicato) i contenuti attuativi del c.d. benessere organizzativo, nuovo criterio guida nell'attività di direzione degli uffici ma, in quanto intrinsecamente connotato da flessibilità (la Circolare, come noto, prescrive anzi in tema la “flessibilità organizzativa”: art. 278), non integrante contenuto necessario di previsioni tabellari da adottare con il complesso procedimento del Titolo I qui in esame<sup>2</sup>.

#### *4. Gli effetti distorsivi del mancato riconoscimento della provvisoria esecutività parziale*

Non è in ogni caso scopo di questo scritto la presa di posizione rispetto alla questione già risolta dal CSM alla stregua della normativa vigente. Ciò che – dopo aver messo in luce, comunque, la non univocità della materia – si intende evidenziare è, piuttosto, la necessità improcrastinabile per l'Organo di autogoverno di nuovamente intervenire, quantomeno in vista del prossimo triennio tabellare.

L'esclusione di ogni possibile provvisoria esecutività parziale delle tabelle è foriera di effetti certamente devastanti sull'efficienza organizzativa, laddove uffici di medie e grandi dimensioni rischierrebbero costantemente di subire una paralisi a causa della mancata approvazione

---

<sup>2</sup> Né si ritiene che gli “esoneri” previsti a tutela di genitorialità e malattia, non integrando in verità esoneri in senso stretto ma solo diversa modulazione del lavoro (dovendo essere compensati da assegnazioni di diverso tipo), e dovendo per loro natura rispondere ad esigenze contingenti e mutevoli (oltre che peraltro, nei limiti del possibile, protette da riservatezza), possano essere assimilati agli esoneri obbligatoriamente indicati nell'organigramma tabellare.

anche solo di un profilo marginale del progetto tabellare.

Ma ciò che a mio avviso deve più di tutto preoccupare è che, in verità, dei due cardini all'inizio citati del sistema tabellare, efficienza e indipendenza interna, il secondo è quello che di gran lunga, nonostante l'apparenza, rischia di esserne gravemente compromesso.

Il gravare, di fatto, le osservazioni dei singoli magistrati (anche quelle, appunto, di carattere più specifico e meno direttamente attinenti alla complessiva struttura dell'ufficio) di un simile "peso" non può che integrare (soprattutto laddove a rischiare di essere "bloccato" per una propria personale iniziativa sia un ufficio di grandi dimensioni) il più potente deterrente normativo alla presentazione di osservazioni; ed, ancor più, all'accoglimento delle stesse da parte dei Consigli giudiziari.

E' vero che, come già detto, è previsto (art. 22 circ. 2017) che *"il Consiglio giudiziario, qualora accolga le osservazioni proposte ovvero ritenga di esprimere parere negativo, ne dà preventiva informazione"* al dirigente, che *"entro trenta giorni dalla comunicazione, può modificare l'originaria proposta ovvero proporre osservazioni, che saranno esaminate dal Consiglio giudiziario"* ai fini del parere conclusivo della fase endoprocedimentale avanti il CG stesso. Tale obbligatoria interlocuzione è finalizzata – come ha sottolineato il CSM nella delibera in commento, al fine di sostenere che la previsione di questo ulteriore passaggio non si giustificerebbe ove fosse comunque possibile una provvisoria esecutività parziale – ad evitare un parere negativo o solo parzialmente favorevole.

Ma è al contempo vero che, data ormai per certa l'ostatività del mancato parere unanime favorevole all'immediata esecutività delle tabelle, si potrà sempre più facilmente prevedere che, specie ove si tratti di rilievi negativi limitatissimi (magari a fronte, per contro, di importanti ed urgenti innovazioni tabellari unanimemente apprezzate), il Consiglio giudiziario possa, per così dire, turarsi il naso per "senso di responsabilità organizzativa" e risolversi a soprassedere (magari appagandosi di semplici chiarimenti) sui rilievi negativi; sicché il dirigente potrà parallelamente essere sempre più tentato a forzare la volontà del CG, non apportando le modifiche da questo suggerite onde incassare infine, comunque, un parere unanime favorevole sull'originario progetto e, soprattutto, determinare la soccombenza degli interessi che avevano fondato i rilievi negativi. Difficile, a questo punto, anche escludere il rischio sempre più accentuato di strumentalizzazioni della procedura (con vanificazione, tra l'altro, dei tempi di interlocuzione di cui all'art. 22, che incidono non poco sulla durata del procedimento di formazione delle tabelle) e degli stessi



dirigenti (magari neppure particolarmente interessati, in via diretta, dai profili di critica) ai fini particolari di una singola diatriba.

La deriva che il sistema tabellare rischia in tal modo di prendere – in direzione tutta opposta ai dichiarati intenti della delibera in commento – è preoccupante.

Essa sarebbe da un lato, in verità, coerente proprio con le sempre più marcate spinte verticistiche dell'ordinamento giudiziario.

Ma si pone al contempo in piena contraddizione (quantomeno all'apparenza: ove cioè non si voglia anche ammettere che il nuovo sistema configuri in realtà un “dirigente aziendale”, *dominus* dell'efficienza degli uffici così come del benessere degli individui) rispetto alla declamata estensione delle tutele del magistrato persona, avvenuta a mezzo dell'introduzione di un intero *corpus* di disposizioni di circolare dedicate al “benessere organizzativo” (e appunto, come accennato, ancora male armonizzato – anche qui il CSM dovrà fare chiarezza – con la disciplina procedimentale di formazione delle tabelle).

Non va del resto dimenticato che, se nell'economia di un intero progetto tabellare ed ai fini della provvisoria esecutività vi possono certamente essere profili qualificabili come marginali, non altrettanto può dirsi nella considerazione singola del rilievo: ovviamente meritando ciascuna osservazione (peraltro, in ipotesi, anche relativa a questioni di massima importanza per uno o più singoli o addirittura sul piano dei principi generali) la più attenta e leale valutazione da parte di tutti gli organi a ciò deputati.

La strada che il CSM può e deve ora in concreto seguire è, del resto, già stata tracciata nella delibera del 25 luglio 2018, che non ha affrontato il tema del possibile *vulnus* democratico derivante dalla rigidità così disegnata nel procedimento tabellare, ma ne ha almeno riconosciuto, implicitamente, i possibili effetti distorsivi sulla funzionalità degli uffici. Il Consiglio ha, infatti, osservato che “*la possibilità che il testo della proposta tabellare, approvata solo parzialmente all'unanimità dal Consiglio Giudiziario, possa essere dichiarata immediatamente esecutiva da parte del dirigente dell'ufficio*”, in quanto “*rispondente ad esigenze di organizzazione e di funzionalità dell'ufficio (in specie con riferimento ad uffici di medie grandi dimensioni) certamente degne di considerazione*”, dovrebbe “*trovare riconoscimento nell'ambito di una nuova ed autonoma previsione di Circolare la quale, oltre a disciplinare la predetta possibilità si facesse anche carico di prevedere i criteri da seguire,*

*eventualmente anche per il tramite delle indicazioni sul punto rese dal Consiglio Giudiziario, per la decisione in ordine all'interdipendenza funzionale tra la parte non approvata e quella approvata".* In altri termini, si auspica che con la prossima circolare sulla formazione delle tabelle sia espressamente prevista la possibile provvisoria esecutività parziale del progetto tabellare, per il caso in cui la parte di questo non coperta da unanime parere favorevole del Consiglio giudiziario non versi in rapporto di interdipendenza con quella invece unanimemente approvata; e che si offrano contestualmente i criteri da utilizzare per decidere (preferibilmente da parte del Consiglio giudiziario, che potrà o dovrà fornire relativa indicazione al dirigente, cui invece spetta in ultima istanza la decisione sull'*an* della declaratoria di esecutività) se vi sia interdipendenza o meno. E', peraltro, evidente che l'articolazione di tali criteri dovrà anche necessariamente fare i conti (tendenzialmente al fine di operarne l'esclusione dal novero dei profili organizzativi "vincolanti" nel rapporto tra parere del CG e provvisoria esecutività) con la disciplina del benessere organizzativo, che a sua volta, come accennato, dovrà comunque più in generale essere armonizzata con il complesso delle norme in materia di formazione delle tabelle.

Tale intervento deve costituire, a mio parere, una priorità assoluta per l'attuale consiliatura. La democraticità del procedimento tabellare va preservata, prima che l'indipendenza interna dei magistrati - faro illuminante ed anzi primo principio ispiratore del sistema tabellare - venga definitivamente erosa da tendenze solo efficientistiche, che snaturano la natura di bene meramente strumentale della "buona organizzazione".