ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE
DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e prassi nel Consiglio superiore della magistratura

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:
Cristina Dallara, Maurizio Catino (2021). Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e prassi nel Consiglio superiore della magistratura. STATO E MERCATO, 2, 235-269 [10.1425/102024].

Availability:
This version is available at: https://hdl.handle.net/11585/838074 since: 2021-11-11

Published:

DOI: http://doi.org/10.1425/102024

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

14 October 2026

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Maurizio Catino, Cristina Dallara (2021), Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e prassi nel Consiglio superiore della magistratura, Stato e Mercaro (2): 235-269

The final published version is available online at:

https://doi.org/10.1425/102024

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it)

When citing, please refer to the publisher version.

MAURIZIO CATINO E CRISTINA DALLARA

Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e prassi nel Consiglio superiore della magistratura

1. Introduzione

Le istituzioni economiche, politiche e giuridiche sono i *building blocks* delle società, le regole del gioco in una società (North 1990; 2005). Definiscono e proteggono i diritti di proprietà, facilitano i commerci e aiutano la produzione di beni pubblici e collettivi. La crescita, l'innovazione e il buon funzionamento dei sistemi sociali dipendono in larga misura dal funzionamento di queste istituzioni (Rodrik, Subramanian e Trebbi 2004; Acemoglu, Johnson e Robinson 2005; Rodrik 2003; 2007; Block e Evans 2005; Acemoglu e Robinson 2012). Tuttavia, quando la governance formale di queste istituzioni per una serie di motivi non opera come dovrebbe, quando non riesce a raggiungere gli obiettivi indicati, tende a svilupparsi una forma di governance extralegale, una forma autorganizzata, emergente e alternativa a quella legale-formale per perseguire le stesse richieste, anche se con diverse modalità. C'è una relazione inversamente proporzionale tra la qualità della governance ufficiale e l'importanza della governance extralegale (Skarbek 2020). Ne consegue, che tanto più si crea una tensione tra le richieste interne di un'organizzazione e quelle esterne, tanto più si realizza un processo di *decoupling* (Meyer e Rowan 1977) che può portare alla devianza organizzativa (Monahan e Quinn 2006) e a comportamenti non conformi alle regole.

Desideriamo ringraziare per i commenti ricevuti ad una precedente versione di questo articolo Daniela Cavallini, Giuseppe Di Federico, Francesco Moro, Luca Lanzalaco, Luca Verzelloni e i due anonimi referee*. Un particolare ringraziamento a tutti i magistrati intervistati.*

Se si vuole cambiare o rimuovere la governance extralegale, occorre cambiare i meccanismi che la generano.

Uno dei principali limiti del cambiamento organizzativo ed istituzionale consiste nell'affrontare problemi sistemici di natura organizzativa con approcci e soluzioni di tipo individuale. Questo favorisce l'inerzia al cambiamento e la creazione di «capri espiatori organizzativi» (Catino 2021; 2022). Perseguire capri espiatori, senza modifiche di sistema, assicura soltanto che gli attori continueranno a comportarsi allo stesso modo, apprendendo in modo non virtuoso dagli eventi e con maggiore intelligenza adattiva. Una volta stabilito un equilibrio stabile, in quanto soggetti agli stessi vincoli ed incentivi, gli attori tendono ad omologarsi nel comportamento come coloro che li hanno preceduti, mimeticamente (Greif 2006).

In questo quadro, l'obiettivo del presente articolo è analizzare le modalità di selezione dei capi degli uffici giudiziari e le criticità conseguenti in termini di apprendimento organizzativo, attraverso due modelli teorici: il sistema concreto di azione (Crozier e Friedberg 1977) e la teoria del capro espiatorio organizzativo (Catino 2022).

La riflessione all'origine di questo articolo scaturisce, infatti, da quello che è accaduto nel sistema della magistratura italiana con il caso Palamara, esploso nel maggio del 2019. L'ex presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati (ANM), ed ex membro del Consiglio superiore della magistratura (CSM), Luca Palamara, è stato espulso dalla magistratura con l'accusa di aver interferito nell'esercizio delle attività di organi costitu- zionali, favorendo alcuni magistrati nelle progressioni di car- riera e pilotando l'assegnazione degli incarichi direttivi. Questa vicenda getta luce sull'esistenza di pratiche di azione, relative al governo della magistratura, al funzionamento del CSM e, in particolare, al meccanismo delle carriere, che vanno ben oltre i fatti emersi e contestati. Si tratta di pratiche molto distanti da quanto prescritto dalla regolazione formale, ridotta a una sorta di paravento per logiche e prassi alternative e parallele governate principalmente dalle correnti interne all'ANM. Tale sistema di regolazione alternativa non solo prescinde dalla complessa e inefficiente architettura formale esistente, ma si fonda su logiche che si collocano, talvolta, ai limiti della trasparenza e dell'imparzialità: vale a dire, i valori che dovrebbero guidare il funzionamento delle istituzioni politico-democratiche, quali il sistema giudiziario.

Il dibattito sia pubblico sia interno alla magistratura che è scaturito da queste vicende si è concentrato principalmente sulle possibili soluzioni per ridurre la politicizzazione del CSM e il peso delle degenerazioni correntizie, e sulle adeguate sanzioni disciplinari per i singoli individui colpevoli di comportamenti circoscritti. L'analisi di questo caso denota, invece, l'esistenza di problemi sistemici perduranti e non risolti con le riforme introdotte negli ultimi quindici anni. Al contrario degli obiettivi originari di rendere più trasparente ed efficiente il governo della magistratura e il sistema delle carriere, le riforme introdotte nel 2006 e 2007 hanno prodotto l'effetto paradossale di accentuare lo scollamento tra regolazione formale e reale, lasciando più spazio per l'azione strategica delle correnti interne all'ANM. Inoltre, tali riforme non hanno permesso di individuare alcuni dei nodi sistemici e dei dilemmi che hanno impedito il processo di cambiamento organizzativo e istituzionale auspicato. Il sistema giudiziario è un'istituzione composta di unità organizzative (CSM, Ministero della giustizia e uffici giudiziari) deputate alla risoluzione delle controversie, e incaricate del governo e dell'amministrazione della giustizia. Esso rappresenta un caso particolarmente rilevante per il dibattito sul funzionamento delle istituzioni politiche. Il tema dell'efficienza e dell'efficacia del sistema giudiziario si collega alla capacità di garantire il rispetto della *rule of law* e dei diritti individuali dei cittadini – dimensione cardine della qualità della democrazia (Morlino *et al*. 2013; Dallara 2014). Allo stesso tempo, si collega anche al rendimento e alla competitività economica in quanto un sistema nazionale di risoluzione delle controversie inefficiente e lento, produce effetti diretti sugli scambi e sugli investimenti di natura commerciale. La relazione tra funzionamento del sistema giudiziario e competitività economica inizia infatti ad essere discussa ed analizzata anche in alcune pubblicazioni specifiche prodotte dalla Banca di Italia[1], dal Fondo Monetario Internazionale[2] e dal ranking internazionale elaborato dalla World Bank intitolato «Doing Business»[3].

La *political economy* ha messo in evidenza i legami tra le istituzioni politiche, i partecipanti al sistema politico, e i risultati

[1] Si veda https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/index.html.

[2] Si veda https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Judicial-SystemReform-in-Italy-A-Key-to-Growth-41313.

[3] Si veda https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/enforcing-contracts.

economici (Hall e Soskice 2001; Hancké, Rhodes e Thatcher 2007; Burroni 2016; Iversen e Soskice 2019; Hassel, Palier e Avlijas 2020), così come tra le istituzioni economiche e quelle legali della regolazione (Edelman e Stryker 2005). La letteratura sui sistemi giudiziari comparati (Guarnieri e Pederzoli 2017; Vigour 2018) è, inoltre, concorde nel ritenere il governo della magistratura, e, in particolare, la scelta dei dirigenti degli uf- fici giudiziari, come elementi cruciali che possono influenzare l'efficienza del sistema politico nel suo complesso. In questo quadro, l'articolo si propone di: 1) far emergere e descrivere la distanza tra il modello di regolazione giuridico-formale e quello reale nella gestione delle carriere; 2) individuare le «buone ragioni» e i nodi sistemici che spiegano il consolidamento di modelli alternativi di *governance*, e 3) discutere i problemi di apprendimento organizzativo e istituzionale, e di come la reazione del sistema giudiziario di fronte al caso Palamara-CSM sia stata volta ad individuare un capro espiatorio funzionale alla conservazione dello status quo, piuttosto che promuovere reali processi di apprendimento e cambiamento organizzativo.

2 Logiche del cambiamento istituzionale e organizzativo

La riforma delle organizzazioni pubbliche è ormai da un ventennio perennemente presente nell'agenda politica dei governi europei e statunitensi, ed è stata interessata da frequenti e rilevanti innovazioni normative (Pollitt e Bouckaert 2017). Dal punto di vista analitico, si è assistito al progressivo ed incrementale modificarsi del paradigma egemonico di tipo giuridico, prevalente fino alla fine degli anni novanta, che è stato affiancato e riassunto da quello di tipo economico-aziendalista (Capano 2010). Molto debole, se non inesistente, è stato in- vece il contributo in questo dibattito delle scienze sociali ed organizzative. Le pubbliche amministrazioni sono istituzioni, e come istituzioni sono fatte certo di regole e di obiettivi, ma anche di individui che con il loro comportamento quotidiano fanno vivere e danno senso all'istituzione stessa.

Non si cambia la società per decreto, ha scritto Crozier (1979). Per quanto le leggi possano cambiare in una notte a seguito di decisioni politiche o giudiziarie, afferma North (1990), i vincoli informali che rappresentano gli usi, i costumi e i codici morali sono molto più impenetrabili rispetto alle politiche predetermi-

nate. In questo contesto, molti dei progetti di cambiamento e delle riforme emanate e parzialmente implementate, non hanno generato i risultati attesi oppure hanno prodotto effetti imprevisti e paradossali[4]. Una delle cause di ciò è legata alla persistenza nella pubblica amministrazione del paradigma di cambiamento di tipo «giuridico-formale», che non considera la fisiologia e la fenomenologia delle organizzazioni stesse (Catino 2001; Gualmini 2008). Secondo tale concezione, l'organizzazione è concepita come una «macchina» che opera come un «atomo». Come una *macchina*, in quanto il disegno ottimale (la norma) porterebbe senza problemi ai risultati attesi: modificando leggi o regolamenti, si ottengono i mutamenti auspicati. Come un *atomo*, in quanto non si considera come rilevante il suo effettivo contesto d'azione, il suo «campo inter organizzativo», e pertanto l'oggetto del cambiamento sarebbe dunque unico, con confini certi e senza interazioni significative con l'ambiente esterno. Tale concezione del cambiamento produce, inoltre, mutamenti prevalentemente a livello giuridico-formale, senza particolare attenzione per gli aspetti del cambiamento del livello organizzativo (la riconfigurazione dei processi, dei servizi, del sistema professionale, le pratiche di lavoro e altri elementi ancora) e di quello cognitivo (le cognizioni sottostanti alle attività, le credenze presenti, le culture in azione).

Il problema di questa concezione delle organizzazioni e delle istituzioni è che non sempre porta al raggiungimento degli obiettivi previsti. In tali circostanze, può emergere una governance alternativa ed extra legale che persegue gli stessi obiettivi ma con differenti modalità. C'è una relazione inversamente proporzionale, infatti, tra la qualità della governance formale e l'emergere della governance extralegale: minore è la qualità della governance formale, maggiore sarà la probabilità che si sviluppino meccanismi extra legali e lo spazio a questi attribuito per poter raggiungere in altro modo i risultati attesi (Skarbek 2020). Inoltre, la tensione tra le richieste interne di un'organizzazione e quelle esterne, favorisce un processo di *decoupling* che può portare alla devianza organizzativa (Monahan e Quinn 2006). Attraverso il decoupling, le organizzazioni sono in grado di soddisfare le richieste dell'ambiente, lasciando

[4] Si veda il dibattito sugli effetti inattesi e paradossali delle riforme di *New Public Management*. Tra tanti, Hood e Peters (2004).

al contempo libertà ai membri di agire per raggiungere gli obiettivi in modo efficace ed efficiente. In breve, il decoupling se da un lato consente ad un'organizzazione di gestire una tensione tra richieste esterne di legittimità e richieste interne di prestazione, dall'altro crea lo spazio per comportamenti devianti da parte di partecipanti che saranno poi dei comodi «capri espiatori organizzativi» (Catino 2022). In particolare, quando il loro comportamento non conforme alle regole formali, nato all'interno di una tensione organizzativa, non certo creata dai partecipanti, dovesse esser scoperto. In tali situazioni di natura sistemica e organizzativa, limitarsi alla sanzione di comportamenti individuali, senza modifiche di sistema, significa assicurare il ripetersi degli stessi eventi con altri attori.

Particolarmente utile ai nostri fini è dunque il concetto introdotto da Crozier e Friedberg (1977) di «sistema concreto di azione», vale a dire il modo concreto e contingente con cui gli attori organizzano le loro relazioni per risolvere i problemi posti dal funzionamento dell'organizzazione. Un sistema di regolazione che è quasi invisibile se ci si limita all'analisi del sistema organizzativo formale e delle relazioni dichiarate tra gli attori. Negare l'esistenza di un sistema concreto di azione e trincerarsi dietro il paravento dell'organizzazione formale, rappresenta una grossa barriera per l'apprendimento e il cambiamento, anche quando vengono allo scoperto elementi disfunzionali dell'assetto esistente, ignorati o volutamente non riconosciuti. Il caso qui analizzato, del CSM e del governo delle carriere della magistratura, offre una chiara evidenza empirica di questa visione poco efficace e disfunzionale in termini di apprendimento organizzativo.

3. Il caso del Consiglio Superiore della Magistratura e il problema delle carriere

La magistratura italiana e quella francese vengono considerate come i due modelli che meglio si avvicinano all'ideal-tipo di magistrature burocratiche (Freddi 1978; Guarnieri e Pederzoli 2017), tipiche dei sistemi di *civil law*[5]. I magistrati italiani, a

[5] Nei sistemi di *common law* il reclutamento è attraverso la nomina (o elezione) politica, con il limite informale costituito dal self-restraint e dal confronto con le professioni giuridiche. Nei sistemi continentali (*civil law*), di tradizione napoleonica e centralista, assistiamo alla burocratizzazione della funzione giurisdizionale, espressa dal

differenza di molti altri paesi europei, sia nell'esercizio della funzione giudicante (i giudici), sia nella funzione requirente (attività di pubblico ministero), appartengono allo stesso corpo e alla stessa categoria professionale. Sono reclutati con lo stesso concorso e possono, nel corso della loro carriera, passare da una funzione all'altra, seppur con alcune limitazioni.

La governance formale del sistema si esprime in un modello diarchico, bicefalo e centralizzato così come definita nella Costituzione: al CSM compete il governo dei magistrati in tutti i suoi aspetti, e al Ministero della Giustizia l'amministrazione del servizio e delle risorse ad esso strumentali. Il CSM è presieduto dal Presidente della Repubblica che vi partecipa di diritto, ed è composto in tutto da ventisette membri: il primo Presidente della Corte di Cassazione e il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, sedici magistrati (detti togati) e otto membri «laici», quali professori ordinari in materie giuridiche o avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione. Il vicepresidente è eletto fra i componenti laici da tutti i consiglieri[6]. A partire dagli anni settanta, in seguito a una serie di riforme ordinamentali, il CSM si è invece im- posto sempre più come unica vera istanza nel governo della magistratura ordinaria, che decide su ogni aspetto della vita professionale del magistrato. Dal tirocinio alle progressioni di carriera, dalla nomina per gli incarichi direttivi fino all'irrogazione di sanzioni disciplinari (Dallara 2011; Zan 2011).

La peculiarità italiana consiste nell'essere uno dei pochi paesi in Europa ad avere un'associazione nazionale di magistrati, che in sostanza è una federazione di diverse associazioni presenti al suo interno, le cosiddette «correnti». L'ANM deve la sua

concorso pubblico e da un certo gradiente di gerarchia d'ufficio, con i limiti definiti nell'indipendenza interna ed esterna e dal sistema di autogoverno (Febbrajo 1996).

[6] Dal punto di vista organizzativo, il CSM si struttura nel plenum e in commissioni competenti su ambiti specifici. In ogni commissione sono presenti i componenti togati e alcuni componenti laici. Il lavoro operativo delle commissioni è istruito e supportato dai magistrati segretari nominati dal plenum. I membri laici sono no- minati dal Parlamento e sono espressione delle forze politiche ivi rappresentate. I membri togati sono eletti attraverso un sistema maggioritario plurinominale in tre distinti collegi nazionali: uno per i magistrati di legittimità (cioè operanti presso la Corte di cassazione), uno per i pubblici ministeri e uno per i magistrati di merito. Il sistema delle candidature è interamente gestito dalla ANM, l'associazione sinda- cale della magistratura a cui aderiscono la quasi totalità del corpo: 9149 sul totale di 9657 magistrati nel ruolo organico (dati verificati il 26/01/2021 su https://www.associazionemagistrati.it/associazione-nazionale-magistrati).

forza rappresentativa proprio al fatto di comprendere la quasi totalità delle posizioni presenti nella magistratura italiana (Bruti Liberati 2020). Il sistema delle correnti interne all'ANM incide direttamente sul CSM poiché i togati eletti al CSM sono, da sempre, tutti espressione delle principali quattro correnti, che presentano liste elettorali, programmi e strategie di voto[7].

Ma è soprattutto sulle attività interne delle commissioni, attraverso l'intermediazione dei membri togati e dei magistrati segretari, che si esprime una logica decisionale legata all'appartenenza a questi gruppi (Piana e Vauchez 2012). Secondo diversi osservatori (Zan 2011; Di Federico 2019; Guarnieri 2020), l'attribuzione degli incarichi direttivi dei tribunali e delle procure, al centro dell'*affaire* Palamara-CSM, è da sempre l'attività in cui il sistema delle correnti definisce interamente le regole del gioco e il sistema concreto di azione, a dispetto della regolazione formale. Incarichi direttivi che costituiscono un obiettivo di grande interesse e attenzione per la quasi totalità dei magistrati italiani. È importante sottolineare che nel mondo della magistratura, tra egualitarismo salariale e un sistema premiante debole e non motivante, gli incarichi direttivi costituiscono uno dei pochi percorsi di carriera appetibili e percorribili nel lungo periodo (Zan 2011).

3.1. *L'affaire Palamara-CSM*

Il 9 ottobre del 2020, il magistrato Luca Palamara, membro del Consiglio superiore della magistratura (CSM) dal 2014, e Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati (ANM) dal 2008 al 2012, è stato rimosso dalla magistratura per gravi violazioni del codice etico. L'accusa è stata di aver interferito

[7] La nuova ANM nasce nel 1945, caduto il fascismo. Rappresenta le varie «anime» della magistratura, ovvero le cosiddette correnti, nate per rappresentare i diversi ideali e le diverse concezioni della giustizia. Il termine «corrente» è stato introdotto in magistratura a partire dagli anni sessanta, mutuato probabilmente dal linguaggio della politica, anche se con un'accezione non negativa. Attualmente, le principali correnti sono quattro: *Area* che rappresenta la sinistra e raggruppa *Magistratura Democratica* e *Movimento per la Giustizia*; *Unicost* che rappresenta la componente di centro, mentre *Magistratura Indipendente* (MI) rappresenta la destra. La più recente e apolitica è *Autonomia e Indipendenza*, nata nel 2015 da una scissione di MI. L'ANM è capillarmente radicata sul territorio nazionale e presente, tramite proprie sub-unità organizzative, nelle sedi locali degli uffici. Per una ricostruzione storica dell'evoluzione dell'ANM e delle correnti, si veda Pizzorusso (1985) e Melis (2020).

nell'esercizio delle attività di organi costituzionali, ovvero di aver favorito alcuni magistrati nelle rispettive progressioni di carriera, pilotando l'assegnazione degli incarichi direttivi. L'evento significativo che ha portato alla rimozione dalla magistratura, scoperto tramite intercettazioni disposte dalla Procura di Perugia nell'ambito di un'altra indagine su Palamara, è costituito da una riunione tenutasi in un albergo a Roma nella notte tra l'8 e il 9 maggio del 2019. Il magistrato, assieme ad alcuni consiglieri del CSM e un parlamentare ex-magistrato leader di una corrente dell'ANM, avrebbe discusso della nomina del futuro procuratore capo di Roma con un altro deputato ed ex-ministro, indagato proprio dalla Procura romana. Assieme a questa condanna, ci sono state le dimissioni dal CSM e dall'ANM di alcuni membri, oltre ad altre sanzioni minori per una decina di magistrati.

La sentenza è stata emessa dal CSM dopo un'indagine condotta in tempi molto brevi, e diretta dal Procuratore generale della Cassazione sulla base di circa 60 mila pagine di messaggi via Whatsapp. Dalle intercettazioni, sarebbe emerso il ruolo di Palamara come terminale di richieste, a partire dai desideri di carriera dei suoi colleghi alla ricerca di una sponsorizzazione per prestigiosi incarichi direttivi, o per sedi molto ambite. Le intercettazioni coinvolgevano in particolar modo l'attività di nomina agli incarichi direttivi della funzione requirente: tali richieste davano luogo a un complesso gioco di equilibri tra le diverse correnti che formano l'ANM. Davanti a questi problemi, la risposta disciplinare da parte del CSM è stata sostanzialmente limitata alla sfera individuale dei magistrati in qualche modo coinvolti nelle intercettazioni, ed esclusivamente ai fatti contestati nel periodo dal mese di maggio a quello di luglio del 2019.

In base alle linee guida predisposte dalla Procura generale della Cassazione, invero, ciò che i soggetti preposti dovevano valutare era se si fossero verificati o meno dei comportamenti illeciti, distinguendoli dall'enorme mole di informazioni del tutto irrilevanti giuridicamente, anche se deontologicamente o eticamente scorretti. Come specificato dal Procuratore generale della Cassazione «La sede disciplinare, infatti, non è luogo di valutazione di condotte moralmente riprovevoli, ma solo di quelle sanzionate dalla legge, per il principio di tipicità al quale deve attenersi la giustizia disciplinare [...] lasciando ad altre sedi il dibattito sulla magistratura e sui suoi problemi

e sul ruolo del CSM»[8]. Questa vicenda ha dunque portato alla luce una gestione delle carriere dei magistrati che non seguiva la governance formale ma che piuttosto si basava su una diversa governance extra legale.

3.2. *Metodologia e dati*

Dal punto di vista metodologico, gli studi sul sistema giudiziario italiano sono stati affrontati con un approccio prevalentemente giuridico-formale, focalizzato sull'analisi dei testi normativi, dei regolamenti e dei documenti ufficiali. Minore attenzione è stata prestata, soprattutto nell'ambito degli studi giuridici, all'analisi empirica dei processi decisionali e dei comportamenti degli attori. Ciò è in parte dovuto a ragioni inerenti alla peculiarità di questo ambito di studio, tra cui la difficoltà dell'accesso al campo empirico, la segretezza degli atti, delle decisioni intermedie e del processo di lavoro.

L'approccio sociologico e politologico di tipo organizzativo utilizzato in questo articolo si propone, invece, di andare ol- tre l'analisi del sistema di regolazione formale, analizzando i comportamenti effettivi degli attori e dell'organizzazione, vale a dire l'organizzazione reale[9]. Il nostro studio di caso ricostruisce, infatti, il «sistema concreto di azione» (Crozier e Friedberg 1977) della gestione delle carriere dei magistrati e, per fare ciò, si basa sulla triangolazione di diverse fonti di dati. Seguendo la proposta metodologica dei due autori (*ibidem*), il nostro obiettivo è quello di proporre un confronto tra gli elementi che descrivono l'organizzazione formale – regolamenti, ordinamenti e fonti normative – con le ricostruzioni, le dichiarazioni e le fonti empiriche che descrivono l'organizzazione reale. Nel nostro caso di studio la ricostruzione dell'organizzazione formale si basa sull'analisi dei testi ordinamentali, dei documenti e dei regolamenti del CSM che riguardano la gestione delle carriere dei magistrati e l'attribuzione delle posizioni apicali nei tribunali e nelle procure. Il confronto tra organizzazione formale e reale si basa invece su numerose interviste, anche

[8] G. Salvi, Caso Palamara, i tempi del CSM e della Cassazione, in *Il Corriere della Sera*, venerdì 25 settembre 2020, p. 38.

[9] Su questo, si vedano i rilevanti contributi proposti da alcuni sociologi e politologi, tra i quali: Freddi (1978), Pizzorno (1998), Di Federico (2019) e Guarnieri (2020).

ripetute, a magistrati e componenti del CSM (n. 15) e a esperti di ordinamento giudiziario (n. 5) e su note di ricerca e trascrizioni raccolte da uno degli autori, in qualità di docente ed esperto formatore durante 14 giornate di formazione (dal 2015 al 2019) nei corsi per Aspiranti agli incarichi direttivi, organizzati presso la Scuola Superiore della Magistratura di Scandicci, Firenze. In ogni corso erano presenti dai 40 agli 80 magistrati provenienti da procure e tribunali. Le interviste sono state realizzate, per la maggior parte, da ottobre 2020 a marzo 2021. L'elenco dettagliato di tali fonti e degli intervi- stati è disponibile nell'Allegato 1. L'obiettivo delle interviste, dell'analisi testuale e delle note di ricerca era di analizzare la corrispondenza o meno tra quanto previsto nel dettato normativo e nei regolamenti formali e la prassi organizzativa reale. Vale a dire, cosa realmente succede nel momento della concreta implementazione delle regole formali, come funziona e su quali meccanismi si basa la governance extra-legale, quali problemi di efficacia e di efficienza permette di risolvere. In altre parole, quali sono le «buone ragioni» (Boudon 1977; 1995) – ovviamente per gli attori – per aver dato seguito a prassi di questo tipo così diffuse.

4. La gestione delle carriere: regolazione formale versus reale

4.1. *Il sistema di regolazione formale*

La regolazione delle carriere dei magistrati italiani è stata significativamente modificata nel 2006 e nel 2007[10], in attuazione della complessiva Riforma Castelli dell'ordinamento giudiziario, con l'intento di mettere fine agli avanzamenti di carriera solo per anzianità di servizio e introducendo un meccanismo di valutazione specifico delle attitudini direttive. L'obbiettivo della riforma era quello di valorizzare il ruolo della dirigenza giudiziaria, selezionandola su basi meritocratiche, nell'ottica, più generale, di un recupero di efficienza complessiva del sistema giudiziario (Cavallini 2019).

[10] La «riforma Mastella» (legge n. 111/2007), sostituisce in parte la «riforma Castelli» e introduce in modo definitivo il sistema delle valutazioni quadriennali di professionalità.

Il procedimento per il conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi ai magistrati ordinari è disciplinato dalla normativa, più volte modificata fino all'ultima versione del 2016[11]. Il *Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria* incentra le procedure di nomina e conferma per gli incarichi direttivi e semidirettivi sui parametri delle attitudini e del merito e su un lungo e articolato processo valutativo in cui confluiscono pareri e relazioni redatte da diverse unità organizzative. Lo schema che segue (vedi tab. 1) illustra sinteticamente il procedimento per il conferimento degli incarichi direttivi, le fasi, le unità organizzative che intervengono e i documenti prodotti in ogni fase.

Come emerge dallo schema contenuto nella tabella 1, il modello di regolazione formale presenta una serie di rilevanti criticità che rendono il processo di valutazione difficile da realizzare efficacemente nella pratica. Tali criticità, che saranno approfondite in seguito, riguardano la prevalenza di una logica essenzialmente burocratica e le carenze del disegno procedimentale, basato su un numero molto elevato di dati qualitativi e quantitativi, spesso difficilmente utilizzabili ai fini dell'analisi del profilo di competenza dei candidati per il ruolo da ricoprire. L'impianto burocratico-formale è, a ben vedere, assolutamente coerente con la cultura giuridica che prevale nel governo della magistratura, ma del tutto confliggente con la logica della valutazione professionale che necessita di criteri chiari, semplici e facilmente utilizzabili per determinare in tempi brevi una graduatoria o l'assegnazione di un incarico.

A fronte di tutto ciò, vi erano due possibili strade per affrontare il problema dell'efficacia e dell'affidabilità del processo di valutazione e di gestione delle carriere. Una prima strada basata sulla revisione del modello e di ciò che non andava. Una seconda, basata sulla governance extralegale emergente. Ha prevalso la seconda, in quanto maggiormente in grado sia di far fronte ai problemi pratici, sia per i vantaggi associativi di una gestione concertata e consensuale delle progressioni carriera. Non vi è stato quindi un cambiamento a livello di paradigma di policy (Capano 2010; Vecchi 2018). È valutazione condivisa, scrive Bruti Liberati (2020, 9) che «il CSM non

[11] I principali riferimenti normativi sono: (1) Decreto Legislativo 5 aprile 2006, n. 160 che è uno dei decreti attuativi della riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario, detta «Riforma Castelli», legge 25 luglio 2005, n. 150: (2) il Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria che costituisce normativa secondaria e attuativa d.lgs. 160/2006.

TAB. 1. *Illustrazione sintetica del procedimento per il conferimento degli incarichi direttivi*

Fase	Unità organizzativa	Attività	Documento/fonte di dati prodotta
Fase 1	Scuola Superiore della Magistratura	Corsi obbligatori per aspiranti agli incarichi direttivi	1. Scheda valutativa per il CSM sulle competenze organizzative
Presentazione della domanda	Magistrato candidato	Preparazione della domanda e degli allegati	Richiesta dei pareri previsti dal T.U. + 2. statistiche comparate relative all'ultimo triennio; 3. scheda di autorelazione, del magistrato e tutti i documenti che non siano già contenuti nel fascicolo personale; 4. proposte organizzative relative all'ufficio direttivo richiesto
Fase 2	Dirigente dell'Ufficio di appartenenza	Riceve la domanda, elabora il parere sentiti i colleghi e sulla base delle statistiche, lo trasmette al Presidente della Corte di Appello o al Procuratore Generale	5. Rapporto informativo sul candidato 6. Prospetto delle statistiche comparate
Fase 3	Consiglio Giudiziario	Su richiesta del candidato, elaborano il parere attitudinale specifico e lo trasmettono alla V Comm.	7. Parere attitudinale specifico basato e collegato alle valutazioni quadriennali di professionalità
Fase 4	Commissione V del CSM	Istruttoria sulle plurime fonti di dati che corredano la domanda; Elaborazione del dossier del magistrato; valutazione sui candidati	8. Dossier del magistrato 9. Valutazione finale
Fase 5	Plenum del CSM	Si esprime sulle valutazioni espresse e proposte dalla Commissione V	Ratifica delle decisioni

Fonte: Elaborazione degli autori.

abbia mai dato piena attuazione allo spirito della riforma [del 2006-2007] e sia invece ispirato [nella gestione delle carriere] ad un lassismo corporativo».

4.2. *Il sistema di regolazione reale*

Il sistema di regolazione formale delle carriere non è in grado di assicurare efficienza, efficacia e soprattutto affidabilità del processo decisionale valutativo. I fatti legati all'*affaire* Palamara-CSM mettono in luce l'esistenza di un altro sistema di regolazione delle carriere che si affianca a quello descritto sopra, che si esprime attraverso un canale a sé stante e che garantisce al sistema nel suo complesso maggiore funzionalità. Il sistema di «regolazione reale» si fonda sia sulle relazioni tra i rappresentati delle correnti, sia sull'insieme delle influenze e consultazioni informali con settori della politica nazionale, in merito alle nomine dei direttivi e semi-direttivi del CSM. Il sistema delle correnti, non previsto nel sistema di regolazione formale, governa il modello di regolazione reale delle carriere, utilizzando un insieme di regole del gioco condivise tra le correnti stesse e tra alcune categorie di attori interni ed esterni al sistema giudiziario. Diversi osservatori (Guarnieri 2020; Melis 2020) hanno evidenziato come le correnti, a partire dagli anni novanta in poi, siano profondamene cambiate dal punto di vista delle loro reali attività e funzioni. Le correnti, da portatrici di idee e di modelli differenti circa la funzione giurisdizionale e il modo di esercitarla si sono via via trasformate in ambigue articolazioni di potere, dedite, più alla propria autoconservazione che non alla realizzazione di un progetto di tipo politico-culturale. Non è più quindi la competizione e la dialettica tra differenti visioni o modelli di dirigenza giudiziaria la logica che spiega le regole del gioco attuali ma, piuttosto, una logica di mediazione che garantisce la sopravvivenza e la funzionalità del sistema.

Un dato indicativo a conferma di tale logica è che esistono regole del gioco differenti in base al tipo e alla rilevanza delle sedi in cui sono da attribuire gli incarichi direttivi (Intervi- stati 1 e 5). La logica della suddivisione degli incarichi sulla base dell'appartenenza alle correnti prevale in particolare su alcune sedi definite come «semplici» e «non-cruciali» (Interv. 5 e 17). In altre sedi più rilevanti, come le procure di alcune città capoluogo, oltre al ruolo delle correnti, emerge, dalle interviste effettuate la prassi consolidata di confronto con altri soggetti esterni alla magistratura e appartenenti in particolare alla sfera della politica (Interv. 5). Un ex-consigliere togato da noi intervistato afferma a proposito delle sedi cruciali che: «le nomine dei dirigenti non si possono decidere senza coinvolgere

la politica vera» (Interv. 5). Vediamo più in dettaglio le due diverse logiche d'azione reali.

4.2.1. *Sedi territoriali meno rilevanti: le nomine a pacchetto*

Fino alla consiliatura 2014-2018, il sistema di assegnazione degli incarichi direttivi è stato spesso descritto come basato sulle c.d «nomine a pacchetto» (o a «pacchettone», cit. Sallusti e Palamara 2021). In questi casi, (soprattutto fino al 2016[12]), gli incarichi direttivi venivano attribuiti sulla base di «accordi tra i maggiorenti delle correnti volti, non tanto ad individuare il magistrato più idoneo a ricoprire un certo incarico, quanto piuttosto a ripartire gli incarichi in modo da mantenere un equilibrio di forza tra le correnti»[13] (Interv. 2, 16 e 17). Le nomine venivano spesso ritardate e decise raggruppando più incarichi in vari uffici giudiziari, così da garantire gli equilibri tra le correnti. Si votavano quindi in blocco le nomine che riguardavano magistrati dello stesso ufficio permettendo quindi accordi a tavolino tra le correnti (Nappi 2014; Di Federico 2019).

Si tratta di quei casi in cui l'appartenenza alla corrente o l'accordo tra queste incide direttamente sulla decisione, senza il bisogno di dibattito interno alla Commissione o di consultare altri attori esterni (Interv. 1, 2 e 5).

In questi casi era ed è tuttora cruciale il ruolo dei «magistrati segretari», nominati formalmente dal plenum CSM, ma di diretta emanazione delle correnti. Su questo punto un ex-consigliere laico e noto studioso di ordinamento giudiziario, scrive «Tra i togati, le riunioni di corrente [...] erano almeno settimanali, e vi partecipavano anche (quasi tutti) i magistrati segretari (quelli, intendo, che alla rispettiva corrente dovevano l'ingresso in consiglio)» (Zanon 2020). Oltre ad occuparsi personalmente di tutta l'istruttoria delle fonti, il magistrato segretario di fatto decide da solo in quelle pratiche che si basano sugli accordi tra correnti (Interv. 3, 7 e 8). Ci sono casi semplici dove questo

[12] Nel 2016 il CSM inserisce una norma nel regolamento interno che vorrebbe limitare il ricorso alle nomine a pacchetto introducendo l'obbligo di voto su ogni candidato e non su un pacchetto di nomine decise *ex ante*.

[13] Si veda anche l'ntervento di Filippo Leonardo, presidente della prima sezione della Corte d'Appello di Reggio Calabria, *Il Fatto Quotidiano*, 30 giugno 2019, https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/06/30/csm-collegi-locali-e-il-sorteggio-tra-i-piu-votati-una-proposta-di-riforma-contro-il-potere-delle-correnti-di-magistrati/5290414/.

ruolo è decisivo nel gestire tutta la pratica, compresa la proposta alla quinta commissione e il successivo invio al plenum (Interv. 5). I magistrati segretari sono stati definiti anche come «braccio operativo delle correnti» (Zanon 2020) in virtù della loro capacità di incidere sul lavoro delle commissioni. Infatti, non di rado, il passaggio in CSM come magistrato segretario è uno dei primi gradini della carriera, non solo associativa.

Per quanto riguarda il ruolo dei membri togati in relazione a questi casi, un ex-consigliere da noi intervistato afferma che «ognuno segue un'area geografica specifica e interagisce con il territorio tramite degli informatori» (Interv. 1 e 5). Si tratta di persone di fiducia, interne alla magistratura ma esterne al CSM, che svolgono un ruolo di «relé organizzativo» (Crozier e Friedberg 1977), fornendo informazioni sulle caratteristiche dei candidati, riducendo in tal modo l'asimmetria informativa, colmando, in parte, le lacune delle fonti di informazione disponibili (Interv. 5, 8 e 9). I membri togati, inoltre, nella fase di preparazione delle discussioni sui candidati in seno alla V Commissione si relazionano frequentemente con i capi-corrente interni all'ANM, i quali partecipano ai tavoli di discussione sia interni alla propria corrente, sia tra i rappresentanti delle quattro correnti riunite (Interv. 6).

Per comprendere e rendere visibile il «sistema concreto di azione» (Crozier e Friedberg 1977) è utile descrivere quali siano le attività e le tempistiche del processo decisionale e deliberativo che avviene all'interno della V Commissione del CSM, l'unità organizzativa che conferisce gli incarichi. Come descrive un ex-membro togato della V Commissione, il «momento vero della mediazione e della consultazione tra le correnti, e con i soggetti esterni, avviene nell'intervallo di tempo che va dall'inserimento della pratica relativa ad una specifica sede nell'ordine del giorno, sino al momento della proposta dei designati» (Interv. 5). Maggiore è il tempo tra queste due fasi, maggiori sono le difficoltà a mettersi d'accordo, nel «trovare la quadra». Questo intervallo di tempo è variato nelle tre ultime consiliature da 85 giorni nelle consiliature 2006-2010 e 2010-2014, a 65 giorni nella consiliatura 2014-2018[14]. Raramente la proposta arriva in *plenum* senza l'unanimità dei voti della V commissione, quindi è in questa sede che si completa il processo decisionale (Interv. 7). Cosa accada davvero in quei 65 giorni è la vera differenza tra il sistema di regolazione *formale* e il sistema di regolazione *reale*.

[14] Si veda Consiglio Superiore della Magistratura, V Commissione (2018), Documento.

4.2.2. *Sedi territoriali più rilevanti: la regolazione incrociata*

Per alcune sedi rilevanti, il sistema della regolazione reale diventa più complesso e articolato. Si tratta in particolare di dieci sedi e posizioni quali: – la Procura generale della Cassazione, – il Presidente della Cassazione, – il capo della Procura di Roma, – Milano, – Brescia, – Perugia, – Napoli, – Palermo e in misura lievemente minore per – il Presidente della Corte d'Appello di Roma e – il capo del Tribunale di Roma (Interv. 1, 2 e 5). In queste sedi diventa rilevante la consultazione con altri attori esterni al canale della regolazione formale, oltre dunque la «sola» suddivisione dei posti disponibili sulla base degli accordi tra le correnti (Interv. 5, 16, 19 e 20). Queste relazioni con l'esterno, descritte in, ormai molte, testimonianze pubbliche di ex-magistrati (Tinti 2004; Nappi 2014; Sallusti e Palamara 2021) e confermate dalle nostre interviste (Interv. 2, 3 e 11), non solo non sono contemplate, né menzionate nel modello della regolazione formale, ma anzi vengono spesso negate nel discorso pubblico dagli attori stessi che ne sono protagonisti.

In queste sedi territoriali più rilevanti, il meccanismo degli accordi di suddivisione tra le correnti è integrato da attività relazionali, che si sostanziano fuori dalle sedi ammesse dalla regolazione formale, con attori esterni al CSM e alla magistratura (Interv. 1, 6 e 5). Tali relazioni potrebbero essere interpretate, da un lato, con la necessità di ridurre l'asimmetria informativa dovuta alla scarsa utilità delle informazioni derivante dal complesso iter formale; dall'altro con esigenze di avere delle relazioni tra le istituzioni politiche (gli organi legislativi e governativi) e la magistratura. Relazioni che sono di fatto negate nella regolazione formale, ma che invece emergono prepotentemente nelle strategie di azione reali.

Per determinare la scelta, i capi delle singole correnti incontrano anche i membri laici a cui viene chiesto il supporto su alcune delle scelte, svolgendo un ruolo di «ufficiali di collegamento» con la politica (Interv. 1, 2 e 5). Il peso dei laici varia nelle diverse consiliature sulla base del percorso professionale dei singoli individui, se più politico o più professionale. Secondo alcuni degli intervistati, i laici sono stati fondamentali nella consiliatura 2014-2018 in quanto erano tutti politici o ex-parlamentari (Interv. 7 e 4). La situazione sembra in parte diversa nella consiliatura 2018-2022, poiché

degli otto componenti laici solo due sono stati politici prima di entrare nel CSM[15].

Oltre a queste pratiche di consultazione in cui sono, almeno in parte, coinvolti anche i membri togati e laici interni alla V Commissione, emergono frequenti contatti tra i leader delle correnti dentro all'ANM e i rappresentanti degli schieramenti politici (Interv. 1 e 5). Emerge anche dalle carte dell'affaire Palamara-CSM e dalle parziali affermazioni di alcuni intervistati, una prassi organizzativa di consultazione e di coinvolgimento nei processi decisionali sulle nomine, in particolare delle procure più rilevanti, con la segreteria del Quirinale e con alcuni individui chiave dei governi in carica o dei partiti all'opposizione (Interv. 1, 5 e 6).

Ciò che si evidenzia da queste descrizioni, e che rappresenta un elemento di particolare interesse per questo articolo, è il ruolo della ANM come perno delle relazioni tra CSM e altri attori esterni. ANM e CSM sono in una relazione osmotica e in taluni casi l'ANM esercita nei confronti del CSM una sorta di *institutional* o *agency capture*, con possibili distorsioni in termini di fini organizzativi del CSM. Questa azione di *capturing* sembra possibile poiché non esistono nel sistema concreto di azione altri attori o unità organizzative in grado di esercitare un potere di controllo e di contenimento. Si delinea così un complesso reticolo organizzativo (fig. 1), molto distante dal sistema della regolazione formale.

In sintesi, emergono due sistemi della regolazione molto diversi tra loro. Il sistema della regolazione *formale* delle carriere si caratterizza per essere un sistema chiuso a ingerenze interne, con una interdipendenza di tipo sequenziale, basato su norme e procedure, e centrato sulla valutazione meritocra- tica. Il sistema della regolazione *reale*, invece, si caratterizza per essere un sistema aperto a relazioni con soggetti esterni, con una interdipendenza reciproca e continua retroazione e feedback, basato su accordi negoziali e coordinamento tra le parti coinvolte, centrato sulla plausibilità politica del candidato, in particolare, per le sedi più rilevanti.

Riepilogando, emergono tre differenti logiche organizzative nella gestione delle carriere dei magistrati (tab. 2).

[15] Si tratta dell'attuale vicepresidente David Ermini (parlamentare PD tra 2013 e 2018) ed Emanuele Basile (che era stato deputato della Lega Nord nella legislatura 1994-1996).

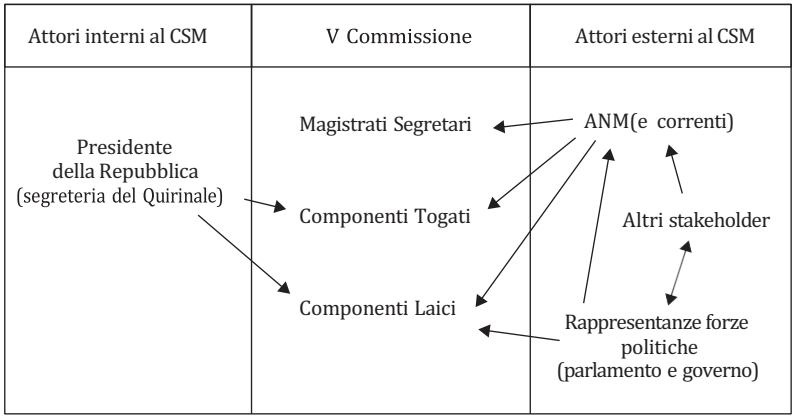

Fig. 1. Il reticolo del sistema concreto d'azione.

Fonte: Elaborazione degli autori.

Tab. 2. *Riepilogo delle caratteristiche dei tre sistemi di regolazione*

	Regolazione formale	Regolazione reale, sedi minori	Regolazione reale, sedi rilevanti
Logica dominante	Burocratica	Concertazione	Competizione
Meccanismo di regolazione	Procedimento amministrativo	Scambio	Voto, aggregazione del consenso
Livello del conflitto	Assente	Basso	Medio-alto
Relazioni con l'esterno	Non previste	Presenti, all'interno della magistratura	Presenti, soprattutto con soggetti esterni

5. Perché tutto questo? Tre nodi sistemici irrisolti

Va chiarito che non sono qui in alcun modo in discussione le sanzioni che sono state comminate in merito all'affaire Palamara-CSM. Tuttavia, se ci si concentra troppo da vicino soltanto su un evento illecito, magari anche grave e giustamente sanzionabile, si perde di vista la dimensione sistemica all'interno della quale questo evento trae origine e trova senso. La vicenda Palamara-CSM sembrerebbe, dunque, essere la spia di una serie di problemi organizzativi preesistente, e relativi alla governance del sistema della magistratura, che non sono stati risolti e affrontati con le imponenti riforme post 2007.

In altre parole, emerge chiaramente come non sia possibile «curare» problemi istituzionali ed organizzativi soltanto con le aule di giustizia, neppure quando questi problemi riguardano l'apparato della giustizia stessa.

In particolare, ci sembrano rilevanti tre diversi nodi sistemici e dilemmi non adeguatamente tematizzati: (1) la difficoltà di un'efficace ed affidabile valutazione del curriculum dei magistrati; (2) la tensione tra la logica professionale della valutazione meritocratica basata su terzietà e imparzialità, e la logica politica della rappresentanza (i membri del CSM sono eletti); (3) le relazioni tra politica e magistratura e, in particolare, il ruolo dei pubblici ministeri.

5.1. *La valutazione* «*impossibile*»

Il sistema di attribuzione degli incarichi direttivi introdotto dopo il 2007 presenta notevoli criticità. La riforma non ha prodotto i risultati sperati e non ha raggiunto gli obiettivi connessi alla teoria del cambiamento sottostante: scardinare il criterio dell'anzianità di servizio e fondare l'attribuzione degli incarichi direttivi su criteri meritocratici e attitudinali. Per quali ragioni? Vi sono diversi fattori latenti, tra i quali:

– *La dimensione quantitativa*: il sistema di regolazione formale presenta un'architettura burocratica molto complessa. La V commissione del CSM deve (dovrebbe) analizzare una elevata mole di fonti di dati e di documenti e pareri di cui queste si compongono. Si può ipotizzare che per ogni magistrato candidato la V Commissione riceva almeno 8-9 pareri o relazioni provenienti da altre unità. Tali documenti dovrebbero servire per individuare i dati per formulare circa 30 indicatori diversi per ognuno dei candidati.

– *La dimensione qualitativa*: la coesistenza di due tipi di indicatori, generali e specifici, da utilizzare per la valutazione dei candidati, con un diverso peso ad essi assegnato, e l'eccessiva numerosità delle fonti rendono l'intero processo di analisi delle candidature estremamente complesso. I dati forniti sono difficilmente utilizzabili (ad esempio lunghe descrizioni sugli eventi a cui il candidato ha preso parte come uditore, oppure indicazioni espresse con formulazioni generiche su abilità informatiche non specificate) per formulare realmente un giudizio comparato che distingua davvero le qualità di merito e attitudinali di un candi-

dato rispetto agli altri. I pareri provenienti dai consigli giudiziari sono tutti positivi e privi di sfumature e non permettono nessuna valutazione reale[16]. In altri paesi europei invece, tra cui Francia e Germania, le valutazioni permettono la creazione di graduatorie di merito con punteggi differenziati tra i candidati e inoltre è assolutamente fisiologico che, sia le valutazioni periodiche dei magistrati, sia quelle per gli avanzamenti di carriera, possano avere anche esiti negativi (Di Federico 2019).

Alcuni dei membri della V Commissione intervistati, dichiarano di non avere possibilità e strumenti per verificare effettivamente quanto viene dichiarato nei documenti: «A volte la strada più efficace sembra davvero quella di fare una telefonata ai colleghi dell'ufficio del candidato e chiedere pareri espliciti» (citazione da intervista).

– *Il fattore tempo*: alla luce dei due punti precedenti emerge anche un problema relativo al tempo necessario per processare l'alto numero di domande che la V Commissione riceve annualmente. Si evidenzia in particolare un potenziale conflitto tra i tempi amministrativi previsti dal procedimento burocratico e il tempo che sarebbe teoricamente necessario per analizzare nel dettaglio l'intera mole di dati disponibile per ogni candidato (1.050 incarichi nei 4 anni della consiliatura 2014-2018).

– *Cultura giuridica vs cultura della valutazione:* la cultura organizzativa della magistratura è prevalentemente di stampo giuridico ed è caratterizzata da una netta preferenza per l'iperregolazione dettagliata basata su testi giuridici, a scapito dell'utilizzo di altri strumenti gestionali e organizzativi per la valutazione delle attività degli uffici giudiziari e dei magistrati (Sapignoli 2009; Vecchi 2018).

5.2. *Logica professionale versus logica della rappresentanza elettiva*

Alcuni dei punti evidenziati sopra pongono in primo piano un altro nodo sistemico che raramente viene considerato nell'a-

[16] Giovanni Canzio, ex-presidente della Corte di Cassazione afferma: «Io vado dicendo da moltissimo tempo che in un'organizzazione complessa, un potere dello Stato con migliaia e migliaia di magistrati, dove le valutazioni di professionalità sono positive per il 99,7%, si evidenzia un deficit delle circolari in materia di valutazione di professionalità» (*Il Dubbio*, 8 gennaio 2021).

nalisi prettamente giuridica sul funzionamento del CSM. Dal punto di vista organizzativo emerge, infatti, un dilemma tra due logiche in tensione nel governo della magistratura, e insite nell'architettura istituzionale del CSM: la logica professionale e la logica della rappresentanza politico-elettiva. Il CSM è l'organo che si occupa della gestione di ogni aspetto della vita professionale dei magistrati; trasferimenti, sanzioni disciplinari, valutazioni di professionalità e avanzamenti di carriera. In un tale organo, dovrebbe quindi prevalere una logica di tipo professionale basata su terzietà e su competenze specifiche per gestire tali attività. La realtà però è diversa. Il CSM è un organo totalmente elettivo (a parte una piccolissima struttura di staff)[17], composto da persone non formate nella gestione e valutazione del personale e nell'organizzazione delle risorse, che però assume tutte le decisioni rilevanti per la carriera de magistrati e per la gestione degli uffici giudiziari (Zan 2011). I consiglieri eletti non hanno in genere nessuna esperienza e competenze specifiche in materia di valutazione e gestione della vita professionale. Inoltre, sebbene i membri togati possiedano generalmente una consolidata esperienza professionale nel lavoro giudiziario, tale esperienza è spesso settoriale e quindi limitata alla sola materia civile o penale. L'elemento del «dilettantismo», unito alla breve durata delle commissioni consiliari che cambiano ogni 12 mesi, non permette di capitalizzare nessun tipo di *learning by doing* (Zan 2011).

Non disponendo di parametri di valutazione chiari, che per quanto difficili da individuare non sono certamente impossibili da definire, e non avendo competenze specifiche di gestione, diventa inevitabile che i criteri prevalenti nelle scelte e il processo decisionale facciano riferimento a una logica dell'appartenenza e della rappresentanza (i membri del CSM sono eletti ed occorre la maggioranza dei voti per ogni decisione) o alla conoscenza diretta dei singoli candidati. Come emerge dalla descrizione del reticolo di azione (fig. 1, par. 4.2) l'ANM, formalmente libera associazione sindacale esterna al CSM si pone come una sorta di gruppo di pressione poiché, gestendo totalmente l'elezione dei membri, esercita poi sui meccanismi decisionali una pressione che si avvicina alla definizione di

[17] Il CSM è un'organizzazione senza tecnostruttura e quasi totalmente popolata da membri eletti (100 dipendenti, di cui 28 autisti).

«cattura del regolatore» così come applicata nella *political economy* (Young 2012; Pagliari 2012).

La logica della razionalità politica, basata sul consenso, sembra dunque prevalere su quella professionale legata alla valutazione e alla gestione delle carriere professionali dei magistrati. Questo squilibrio non sempre è riconosciuto sia nel dibattito interno alla magistratura, sia nella retorica che ha accompagnato le riforme recenti del sistema giudiziario.

5.3. *Politica e magistratura: il nodo dei pubblici ministeri*

Oltre al dilemma di cui abbiamo parlato (valutazione meritocratica vs. voto/consenso), ce ne è un altro che attiene al rapporto politica-magistratura che rende la questione ancora più complessa e che attiene al noto concetto politologico di *giudiziarizzazione della società* (Hirschl 2004). Le corti sono oggi attori fondamentali nel risolvere issue potenzialmente divisive per l'opinione pubblica, nonché difficili da control- lare per le istituzioni democraticamente elette, in quanto interessano aspetti definitori della comunità politica. Invece di deliberare al riguardo, si delega (abdica) di fatto alla magistratura chiedendole poi di tener conto di una serie di fattori d'interesse collettivo. Si attua, quindi, un massiccio spostamento delle competenze decisionali dal legislativo, dall'esecutivo o dall'amministrazione verso i tribunali, con una progressiva espansione del raggio d'azione dei tribunali e dei giudici a scapito dei legislatori e/o amministratori (Tate e Vallinder 1995). In pratica, gli organi legislativi e governativi non essendo in grado di occuparsene come dovrebbe, spostano su un'altra istituzione – quella giudiziaria – il problema. È una specie di scaricabarile, un tipo di gioco denominato in altri contesti politico amministrativi *cuckoo game* (Wassenberg 1982), al fine di evitare la colpa, spostando le decisioni dove si minimizzano i costi.

Si acuisce in tal modo la relazione sussidiaria delle corti rispetto al sistema politico e tale relazione produce anche trasformazioni a livello meso-organizzativo (Guarnieri e Pederzoli 2017). In breve, la politica delega al sistema giudiziario una serie di questioni d'interesse collettivo che la politica non vuole e non è più in grado di decidere, come ad esempio temi riguardanti i diritti individuali, tra cui la protezione inter-

nazionale[18], il fine vita, la fecondazione eterologa. Così come alcune questioni economico-sociali rilevanti, come ad esempio i casi ILVA di Taranto, il Mose di Venezia, l'Expo di Milano, fino alle recenti indagini sui fattorini dei servizi di consegne a domicilio a Milano. Nel caso dell'ILVA di Taranto, le decisioni cruciali, come lo spegnimento degli altiforni, sono state prese dalla magistratura, nella totale assenza della politica. In un caso come questo, risulta che è la magistratura a decidere e non la politica, che mette in atto il classico meccanismo di *blame avoidance* (Ellis 1994). Come Pizzorno aveva evidenziato, «l'accresciuta tendenza degli organi legislativi e amministrativi a delegare a quelli giurisdizionali decisioni delicate, che si ritiene possano comportare conseguenze negative per i rappresentanti eletti» (1998, p. 12).

I fatti emersi dall'affaire Palamara-CSM si legano, invero, a questo importante nodo riguardante la relazione tra magistratura e gli organi legislativi e governativi. L'attenzione è infatti sulle nomine dei pubblici ministeri, in particolare nelle cosiddette «sedi cruciali» descritte nel modello di re- golazione reale. In virtù dell'ampiezza della delega descritta sopra, i pubblici ministeri detengono un'elevata capacità di poter incidere sulla vita delle istituzioni politiche, economiche e sociali, sia al livello nazionale, sia locale. A tale capacità si accompagna però una scarsa *accountability* in termini di scelte di indirizzo della politica giudiziaria, o di previsione sulle conseguenze (Benvenuti 2020). La ricerca di *accountabi- lity*, a nostro parere, sembrerebbe passare allora dal sistema di regolazione reale delle carriere per mezzo delle correnti. L'ANM funziona da filtro per portare all'interno del CSM richieste di relazioni e di controllo da parte della politica sulla magistratura, alla quale vengono delegate, sempre più, questioni di policy estremamente salienti. Questo risultato empirico dovrebbe portare a riconsiderare la creazione di più adeguati canali formali e istituzionalizzati di collegamento tra le istituzioni politiche e giudiziarie[19].

[18] L'Italia è uno dei pochi paesi europei ad aver scelto di affidare interamente alla magistratura ordinaria l'appello contro le decisioni che rifiutano la protezione internazionale o il diritto di asilo ai migranti (Dallara e Lacchei 2021).

[19] Su questo punto, le parole di un procuratore generale in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2021 sono particolarmente rilevanti: «L'esercizio di un potere incisivo come quello giudiziario, connotato da vasta discrezionalità nella interpretazione

L'attuale governo della magistratura italiano è infatti caratterizzato da un apparente paradosso: le garanzie di indipendenza e autonomia sono state fortemente aumentate nel corso del tempo – in modo di molto superiore alla maggioranza dei paesi occidentali – ma questa situazione ha favorito lo sviluppo di legami paralleli e non visibili con l'ambiente politico e sociale, mettendo di fatto a rischio l'indipendenza reale della magistratura (Guarnieri e Pederzoli 2017). Anche da questo punto di vista emerge, dunque, l'inadeguatezza del modello giuridico formale che ha separato totalmente i due sottosistemi, negandone le interconnessioni, che invece trovano canali di comunicazione e di relazione extra-legali.

6. Conclusioni: limiti dell'apprendimento e capri espiatori organizzativi

L'analisi svolta sulla vicenda Palamara-CSM evidenzia alcune implicazioni di carattere particolare relative al caso analizzato, ed altre di carattere teorico più generale relative alle diverse logiche dell'apprendimento organizzativo ed istituzionale.

Per quanto riguarda le prime, il caso analizzato è indica- tore di una più ampia crisi del sistema organizzativo, e può essere interpretato secondo due diverse ed opposte chiavi di lettura: come un episodio *patologico*, ovvero come la degene- razione di comportamenti individuali, oppure come un fatto *fisiologico* dell'organizzazione, conforme a pratiche esistenti dalle quali essa stessa traeva legittimazione e consenso. Dalla nostra analisi emerge che la vicenda è stata trattata come prevalentemente patologica, con misure disciplinari a livello individuale, senza riflessioni né azioni di carattere sistemico ed organizzativo. Durante tutto il 2020, infatti, sia il dibat- tito politico, sia quello interno al sistema giudiziario, si sono focalizzati principalmente su come riformare la composizione del CSM e sulla percorribilità del metodo del sorteggio per la scelta dei consiglieri. Come se la prassi informale della gestione delle carriere e degli incarichi direttivi sia stata

del diritto così come nella valutazione del fatto, necessita di adeguati contrappesi. Non può esistere un potere senza responsabilità, un potere cui non corrisponda un efficace sistema di controlli», Corte di Appello di Catania, Assemblea generale della Corte del 30 gennaio 2021.

causata solo da qualche «mela marcia». Appare evidente come l'organizzazione giudiziaria abbia intrapreso un ciclo di apprendimento limitato.

Al riguardo, uno dei limiti dell'apprendimento istituzionale a fronte di fallimenti organizzativi consiste nell'affrontare problemi di natura sistemica con soluzioni di tipo individuale, come se la genesi dei fallimenti fosse di carattere disposizionale.

In molti casi, come per il CSM, la fallacia è nel sistema e non nelle singole componenti. L'analisi qui condotta denota l'esistenza di problemi sistemici perduranti e non risolti con le riforme introdotte negli ultimi quindici anni. In particolare, le riforme introdotte nel 2006 e 2007 con l'intento di rendere più trasparente ed efficiente il governo della magistratura e il sistema di gestione delle carriere, hanno prodotto l'effetto inintenzionale, perverso direbbe Boudon (1977), di accentuare lo scollamento tra regolazione formale e reale, lasciando più spazio per l'azione strategica delle correnti interne all'ANM.

L'analisi condotta mostra, come primo risultato, l'esistenza di una profonda difformità tra il sistema di regolazione formale (introdotto con le riforme di cui sopra e con l'ambizioso Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria), e il sistema concreto di azione (Crozier e Friedberg 1977) che guida il funzionamento del CSM nella gestione delle carriere. Emerge inoltre l'esistenza di tre nodi sistemici molto rilevanti, ma scarsamente considerati. Il primo attiene alla concreta difficoltà nel predisporre una valutazione reale dei curriculum dei candidati, dovuta all'eccessiva quantità di fonti di dati e indicatori, alla scarsa qualità e validità di questi ultimi e alla eccessiva complessità del procedimento. Il secondo nodo sistemico riguarda la frizione tra due logiche contrastanti e insite nella struttura organizzativa del CSM e nelle sue funzioni: la logica della rappresentanza politica basata sul consenso – il CSM è un organo eletto tramite la mediazione delle correnti – e la logica professionale della valutazione, che dovrebbe essere utilizzata nella gestione delle carriere, ma che è invece totalmente assente poiché i membri eletti del CSM sono inesperti e non formati per svolgere questa funzione. Infine, l'analisi empirica evidenzia l'esistenza di un altro nodo sistemico, di un dilemma che si lega alla gestione delle carriere da parte del CSM e che riguarda i (mai adeguatamente affrontati) rapporti tra magistratura e organi legislativi e governativi.

Sempre più, la magistratura decide su temi che hanno rilevanti conseguenze di tipo sociale ed economico; pertanto, possono anche legittimamente emergere esigenze di contatto e confronto con, e da parte di, soggetti esterni alla magistra- tura, anche appartenenti alla sfera della politica. Questo tipo di relazioni, tutt'oggi spesso negate dal dibattito interno alla magistratura e in quello politico sulla giustizia, devono essere portate nell'alveo istituzionale e della trasparenza pubblica per evitare che pochi soggetti o gruppi organizzati li gestiscano in modo informale e non trasparente.

A dispetto di queste evidenze, il dibattito attuale sulla riforma della giustizia e sul ruolo del CSM sembra prescindere da qualsiasi riferimento ad interventi volti a ripensare il quadro dei raccordi fra Parlamento, governo e magistratura. Appare, piuttosto, orientato ancora alla sola ricerca di soluzioni emergenziali, volte ad incidere sulla disciplina applicabile al CSM, sulla sua composizione e sul sistema di elezione dei componenti togati. Queste soluzioni, seppur rilevanti, non sembrano adeguate nel risolvere i nodi sistemici che abbiamo evidenziato. In particolare, il rapporto irrisolto tra politica e magistratura e il dilemma tra due diverse visioni di questi rapporti: una «separatista» basata sul taglio del nodo gordiano tra questi due poteri, e una seconda più realista – «interazionista», che invita a riconsiderare e attualizzare il significato profondo della funzione giudiziaria alla luce di «ciò che i giudici e i pubblici ministeri fanno concretamente nella loro pratica quotidiana, su cosa decidono e quali conseguenze hanno le loro decisioni» (Garapon *et al.* 2014, p. 17). È da questi nodi sistemici che occorre ripartire per un reale cambiamento istituzionale ed organizzativo.

Ritornando agli interrogativi di ricerca di quest'articolo – i problemi dell'apprendimento organizzativo e istituzionale – il caso analizzato propone alcune questioni teoriche di carattere generale. Douglass C. North (2005) ha scritto che tendiamo a imboccare la strada sbagliata in tutti quei casi in cui le esperienze accumulate e le credenze ereditate dal passato non forniscono una guida corretta per le decisioni future. Questo perché non si possiede un modello per valutare adeguatamente una nuova evidenza, oppure perché, in caso di credenze contrastanti, le organizzazioni dominanti e i loro leader potrebbero ritenere i cambiamenti necessari come una minaccia alla loro sopravvivenza. Ostacolando, quindi, il pro-

cesso di cambiamento. Il primo fattore ha a che fare con la non corretta comprensione di quello che accade, il secondo deriva da un'incapacità ad apprendere e di conseguenza a modificare i necessari aggiustamenti istituzionali.

A fronte di crisi, fallimenti organizzativi ed eventi negativi, sono possibili per le organizzazioni due strategie di cambiamento e di apprendimento (Catino 2013). Una prima strategia, «basata sulla persona e accusatoria», cerca di spostare la colpa di quanto accaduto su un individuo o un gruppo di individui, creando talvolta in questo modo un capro espiatorio organizzativo (Catino 2022). Questo tipo di capro espiatorio non è l'innocente estraneo agli eventi che paga al posto degli altri (come, ad esempio, l'*Affaire* Dreyfus). Non sarebbe credibile. È un individuo o insieme di individui coinvolti in qualche modo in un evento organizzativo negativo, sui quali ricadono le colpe anche di altri soggetti e organizzazioni. In taluni casi, in modo consenziente con questi per conve- nienza, in altri casi in contrasto. La strategia basata sulla persona consente all'organizzazione di sopravvivere, di non correre rischi legali rilevanti, di non dover mettere in campo misure di rimedio e di cambiamento organizzativo struttu- rali. Tale strategia, tuttavia, se è certamente conveniente per l'organizzazione in certe situazioni e condizioni, non genera apprendimento organizzativo efficace e favorisce l'inerzia al cambiamento di sistema. Un tipo di apprendimento, quello basato sulla persona e accusatorio, dunque, che limitandosi ai sintomi non evita che tali o simili eventi possano ripetersi nel tempo. È molto probabile, infatti, che altre persone nella stessa situazione possano commettere azioni simili. Perseguire capri espiatori senza modifiche di sistema, assicura soltanto che gli attori continueranno a comportarsi allo stesso modo, apprendendo in modo non virtuoso dagli eventi e con maggiore opportunismo adattivo.

La seconda strategia è di tipo «organizzativo e funzionale» e, senza mettere in discussione eventuali responsabilità individuali, assume come fonte di cambiamento le pratiche e i meccanismi organizzativi che favoriscono certi comportamenti. Tale strategia può portare all'apprendimento organizzativo dall'evento negativo accaduto e al cambiamento volto a modifiche profonde che evitino il ripetersi di tali eventi.

La strategia basata sulla persona e accusatoria genera un apprendimento di tipo a «circuito singolo» (Argyris 1993;

Argyris e Schön 1996), un tipo di apprendimento che mo- difica le strategie d'azione o anche gli assunti sottostanti, lasciando immodificati i valori di una teoria d'azione. In altre parole, i valori e le norme rimangono immutate. La strategia di tipo organizzativo e funzionale genera un secondo tipo di apprendimento, noto come *turnaround learning* (Hedberg 1981, p. 10) o apprendimento a «circuito doppio» (Argyris e Schön 1996), volto a cambiare, oltre che le strategie e gli assunti, anche i valori e le norme sottostanti. È un tipo di apprendimento che modifica le teorie-in-uso sottostanti le strategie, gli assunti, i valori e le norme. Il modo in cui i dati sono interpretati e i problemi identificati e affrontati. In altre parole, va a modificare il «sistema d'azione concreto» (Crozier e Friedberg 1977), non limitandosi al comportamento del singolo attore, ma al rapporto attore-sistema.

Come è emerso in questa ricerca, quando la governance formale in un'organizzazione non funziona, tende ad emergerne una di tipo extra-legale con una maggiore efficacia operativa, ma minore legittimità formale. Se si intende eliminare tale governance extra-legale, occorre rivedere i nodi sistemici ed organizzativi che non consentono alla governance formale di funzionare in modo efficace. Perseguire capri espiatori organizzativi è soltanto un modo, dunque, per continuare a mantenere la governance extra-legale con altri attori.

Allegato 1: Fonti utilizzate

Testi e fonti normative

– Legge 25 luglio 2005, n. 150. Detta «Riforma Castelli» (Delega al governo per la riforma dell'ordinamento giudizia- rio di cui al regio decreto 12/1941, per il decentramento del Ministero della Giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico).

– Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati).

– Legge 30 luglio 2007, n. 111, detta «Riforma Mastella» (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario).

Documenti ufficiali, circolari e delibere del CSM

– Circolare n. P-14858 del 28 luglio 2015.
– Delibera del 28 luglio 2015 e succ. mod. al 16 settembre 2015, Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria.
– Delibera del 15 giugno 2016, Modifica al Testo Unico sulla dirigenza – art. 57 – validità parere.
– Delibera 28 aprile 2018, Modifica art. 38 T.U. dirigenza giudiziaria.
– Linee guida del CSM per la presentazione delle domande e della documentazione relative al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi.
– Consiglio Superiore della Magistratura – V Commissione, «Relazione sull'attività della Quinta Commissione nel quadriennio 2014/2018», pp. 1-29, 31.07.2018.

Interventi e interviste di magistrati in servizio o in quiescenza apparsi sui media o in altre sedi

– Intervento di Filippo Leonardo, presidente della prima sezione della Corte d'Appello di Reggio Calabria, *Il Fatto Quotidiano*, 30 giugno 2019, disponibile a https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/06/30/csm-collegi-locali-e-il-sorteggio-tra-i-piu-votati-una-proposta-di-riforma-contro-il-potere-delle-correnti-di-magistrati/5290414/
– Giovanni Salvi, «Caso Palamara, i tempi del CSM e della Cassazione», *Il Corriere della Sera*, venerdì 25 settembre 2020, p. 38.
– Jacobazzi, G. (2021), I flop impuniti dei pm che anche Canzio definì un'assurdità, *Il Dubbio*, 8 gennaio, disponibile a https://www.ildubbio.news/2021/01/08/i-flop-impuniti-dei-pm-che-anche-canzio-defini-unassurdita/.
– Relazione del Dott. Saieva, Corte di Appello di Catania, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, Assemblea generale della Corte del 30 gennaio 2021.

Interviste e colloqui (anche ripetute più volte) con magistrati in servizio, membri del CSM ed esperti di ordinamento giudiziario

– Intervistato 1: Ex-Presidente ANM.

– Intervistato 2: Componente laico della consiliatura 2002-2006.
– Intervistato 3: Componente togato della consiliatura 2010-2014.
– Intervistato 4: Componente togato della consiliatura 2010-2014.
– Intervistato 5: Componente togato della consiliatura 2014-2018.
– Intervistato 6: Componente laico della consiliatura 2014-2018.
– Intervistato 7: Componente laico della consiliatura 2018-2022.
– Intervistato 8: Giudice per le Indagini Preliminari.
– Intervistato 9: Giudice di tribunale – sezione Civile.
– Intervistato 10: Giudice di tribunale – sezione Penale.
– Intervistato 11: Pubblico ministero – Ufficio di Primo grado.
– Intervistato 12: Pubblico ministero – Ufficio di Primo grado.
– Intervistato 13: Presidente di Tribunale – Nord Italia.
– Intervistato 14: Procuratore della Repubblica in Procura di grandi dimensioni.
– Intervistato 15: Procuratore della Repubblica in Procura di grandi dimensioni.
– Intervistato 16: Esperto di ordinamento giudiziario e sistemi giudiziari comparati.
– Intervistato 17: Esperto di ordinamento giudiziario e procedura civile.
– Intervistato 18: Esperto di ordinamento giudiziario.
– Intervistato 19: Esperto di ordinamento giudiziario e statistiche giudiziarie.
– Intervistato 20: Esperto di ordinamento giudiziario.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A. (2005), Institutions as fundamental cause of long-run growth, in A. Aghion, S.N. Durlauf (eds.), *Handbook of ffconomic Growth*, 1A, North-Holland: Elsevier, pp. 386-472.

Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York: The Crown Publishing Group.

Argyris, C. (1993), *ffnowledge of Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, San Francisco: Jossey-Bass.

Argyris, C., Schön, D. (1996), *Organizational Learning II, Theory, Method, and Practice*, London: Addison-Wesley Publishing Company.
Benvenuti, S. (2020), Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, pp. 21-48.
Block, F., Evans, P. (2005), The State and the Economy, in N.J. Smelser, R. Swedberg (eds.), *The Handbook of ffconomic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, pp. 505-526.
Boudon, R. (1977), *ffffets pervers et ordre social*, Paris: Presses Universitaires de France [trad. it. *ffffetti perversi dell'azione sociale*, Milano: Feltrinelli, 1981].
Boudon, R. (1995), *Le juste et le vrai: études sur l'objectivité des valeurs et de la connaissance*, Paris: Hachette Littérature [trad. it. *Il giusto e il vero*, Bologna: Il Mulino, 1997].
Bruti Liberati, E. (2020), Il Consiglio Superiore della Magistratura e le «correnti» dei magistrati, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, disponibile in: www.forumcostituzionale.it.
Burroni, L. (2016), *Modelli di capitalismo*, Bologna: Il Mulino.
Capano, G. (2010), Così è se vi pare: a proposito di pubblica amministrazione, in *Queste istituzioni*, n. 158-159, pp. 69-77.
Catino, M. (2022), *Di chi è la colpa? La costruzione del capro espiatorio nelle organizzazioni complesse*, Bologna: Il Mulino, in corso di pubblicazione.
Catino, M. (2021), Il capro espiatorio nelle organizzazioni, in *il Mulino*, 11 gennaio, https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5494.
Catino, M. (2013), *Organizational Myopia. Problems of Rationality and Foresight in Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press.
Catino, M. (2001), Fatti e norme nell'organizzazione, in *Studi Organizzativi*, n. 2-3, pp. 1-36.
Cavallini, D. (2019), La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura civile*, vol. LXXIII, n. 4, pp. 1453-1480.
Crozier, M. (1979), *On ne change pas la société par décret*, Paris: Éditions Grasset.
Crozier, M., Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris: Éditions du Seuil.
Dallara, C. (2011), Il sistema giudiziario, in Capano, G., Gualmini, E. (a cura di), *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, Bologna: Il Mulino, pp. 119-148.
Dallara, C. (2014), *Democracy and Judicial Reforms in South-ffast ffurope: Between the ffU and the Legacies of the Past*, Berlin: Springer.
Dallara, C., Lacchei, A. (2021), Street-level bureaucrats and coping mechanisms. The unexpected role of Italian judges in Asylum policy implementation, in *South ffuropean Society C Politics*, Forthcoming.
Di Federico, G. (a cura di) (2019), *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, Bologna: Bononia University Press.
Edelman, L.B, Stryker, R. (2005), A Sociological Approach to Law and the Economy, in N.J. Smelser, R. Swedberg (eds.), *The Handbook of ffconomic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, pp. 527-551.

Ellis, R. (1994), *Presidential Lightning Rods. The Politics of Blame Avoidance*, Lawrence: University Press of Kansas.
Febbrajo, A. (1996), «Magistrati», in *ffnciclopedia delle scienze sociali*, n. 5, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, pp. 436-445.
Freddi, G. (1978), *Tensioni e conflitto nella magistratura*, Roma: Laterza.
Garapon, A., Perdriolle, S., Bernarbé, B. (2014), *La prudence et l'autorité; L'office du juge au XXIff siècle*, Paris: Odile Jacob Droit.
Greif, A. (2006), *Institutions and the Path to the Modern ffconomy*, Cam- bridge: Cambridge University Press.
Gualmini, E. (2008), «Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States», in *Public Administration*, vol. 86, n. 1, pp. 75-94.
Guarnieri, C. (2020), «Il «governo autonomo» della magistratura in Italia: un bilancio», in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, disponibile in: www.forumcostituzionale.it.
Guarnieri, C., Pederzoli, P. (2017), *Il sistema giudiziario*, Bologna: Il Mulino.
Hall, P.A., Soskice, D.W. (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
Hancké, B., Rhodes, M., Thatcher, M. (eds.) (2007), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the ffuropean ffconomy*, Oxford: Oxford University Press.
Hassel, A., Palier, B., Avlijas, S. (2020), The pursuit of growth. Growth regimes, growth strategies and welfare reforms in advanced capitalist economies, in *Stato e Mercato*, n. 1, pp. 41-77.
Hedberg, B. (1981), How organizations learn and unlearn, in P.C. Nystrom, W.H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, vol. 1, New York: Oxford University Press, pp. 3-27.
Hirschl, R. (2004), *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
Hood, C., Peters, G. (2004), «The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?», in *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 14, n. 3, pp. 267-282.
Iversen, T., Soskice, D. (2019), *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton: Princeton University Press.
Melis, G. (2020), Le correnti nella magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni, in *Questione Giustizia*, disponibile su: https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-correnti-nella-magistratura-origini-ragioni-ideali-degenerazioni_10-01-2020.php.
Meyer, J.W., Rowan, B. (1977), Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony, in *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2, pp. 340-363.
Monahan, S.C., Quinn, B.A. (2006), Beyond «bad apples» and «weak lea- ders». Toward a neo-institutional explanation of organizational deviance», in *Theoretical Criminology*, vol. 10, n. 3, pp. 361-385.
Morlino, L, Piana D., Raniolo, F. (a cura di) (2013), *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna: Il Mulino.

Nappi, A. (2014), *Quattro anni a Palazzo dei Marescialli*, Roma: Aracne. North, D.C. (2005), *Understanding the Process of ffconomic Change*, Princeton, NJ: Princeton University Press [trad. it., *Capire il processo di cambiamento economico*, Bologna: Il Mulino, 2006].
North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and ffconomic Performance*, Cambridge, MA: Cambridge University Press [trad. it. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna: Il Mulino, 1994].
Pagliari, S. (ed.) (2012), *Making Good Financial Regulation: Towards a Po- licy Response to Regulatory Capture*, International Centre for Financial Regulation.
Piana, D., Vauchez, A. (2012), *Il consiglio superiore della magistratura*, Bologna: Il Mulino.
Pizzorno, A. (1998), *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Roma-Bari: Laterza.
Pizzorusso, A. (1985), *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino: Einaudi.
Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017), *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, Oxford: Oxford University Press.
Rodrik, D. (2007), *One ffconomics. Many Recipes. Globalization, Institutions and ffconomic Growth*, Princeton: Princeton University Press.
Rodrik, D. (eds.) (2003), *In Search of Prosperity*, Princeton: Princeton University Press.
Rodrik, D., Subramanian, A., Trebbi, F. (2004), Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development, in *Journal of economic growth*, vol. 9, n. 2, pp. 131-165.
Sallusti, A., Palamara, L. (2021), *Il sistema*, Milano: Rizzoli.
Sapignoli, M. (2009), *Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell'opinione dei magistrati italiani*, Padova: CEDAM.
Skarbek, D. (2020), *The Puzzle of Prison Order*, Oxford: Oxford University Press.
Tate, C.N., Vallinder, T. (1995), *The Global ffxpansion of Judicial Power*, New York: New York University Press.
Tinti, B. (2004), *La questione immorale*, Milano: Chiarelettere.
Vecchi, G. (2018), *La valutazione della performance negli uffici giudiziari come strumento di politica pubblica*, Milano: Franco Angeli.
Vigour, C. (2018), *Réformes de la justice en ffurope. ffntre politique et gestion*, Louvain-la-Neuve: De Boeck.
Wassenberg, A. (1982), Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game, in G. Lehmbruch, P.C. Schmitter, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London: Sage, pp. 83-107.
Young, K.L. (2012), Transnational regulatory capture? An empirical examination of the transnational lobbying of the Basel Committee on Banking Supervision, in *Review of International Political ffconomy*, vol. 19, n. 4, pp. 663-688.
Zan, S. (2011), *Le organizzazioni complesse*, Roma: Carocci.
Zanon, N. (2020), Un confronto tra modello astratto ed esperienza concreta: diario minimo di un membro laico del CSM (2010-2014), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, disponibile su: www.forumcostituzionale.it.

Limited learning rules. Norms and practices in the Superior Council of the Magistracy

Summary: To address systemic organizational problems with individual solutions is one of the main weaknesses of organizational and institutional processes of change. Recent scandals related to the Italian High Judicial Council (HJC) have shed light on deviant practices in the selection process of court presidents. In particular, the career system was mostly based on membership in specific organized groups within the judiciary, rather than on the professional value of candidates. This article, adopting an organizational perspective, focuses on the governance of the judiciary and on the functioning of the HJC in the selection process of court presidents. Our explanatory case study, based on many interviews to judges, public prosecutors, and experts of the Italian judicial system, aims at highlighting the «concrete system of action» (Crozier and Friedberg 1977) behind the HJC selection process of court presidents. To this end, the article proceeds as follow: 1) firstly, it describes the gap between the formal and real organization in judicial career management; 2) then, it identifies «good reasons» and systemic nodes that could explain the emergence of alternative models of governance, and 3) finally, it discusses problems related to organizational learning. In particular, the article explains why the reaction of the judicial system to the scandal has been functional for maintaining the status quo, rather than promoting real processes of organizational learning and change.

JEL Classification: D23 - Organizational Behavior; Transaction Costs; D73 - Bureaucracy; Administrative Processes in Public Organizations; Corruption.

Maurizio Catino, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Univer- sità di Milano-Bicocca, Via Bicocca degli Arcimboldi 8, 20126 Milano. maurizio.catino@unimib.it

Cristina Dallara, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna, Strada Maggiore 45, 40126 Bologna. cristina.dallara@unibo.it