



# **Il conferimento degli incarichi (semi-) direttivi tra discrezionalità “a monte” e “a valle” del CSM: quale prospettiva per il contenzioso giurisdizionale? (a partire da Cons. Stato., sez. VII, n. 4153 del 22.5.2026)**

*di Nicola Pignatelli*

*Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Bari  
“Aldo Moro”*

## 1. La novità “sistemica”

La sentenza del Consiglio Stato, sez. VII, n. 4153 del 22.5.2026 (su cui v. anche [S. Leone](#)) si inserisce nell’ambito di un contenzioso paradigmatico e storicamente massivo (come emerge dai dati dell’Ufficio statistico del CSM), almeno sino ad oggi, quale è quello avente ad oggetto l’impugnazione dei provvedimenti del CSM relativi al conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi; un contenzioso che si pone al crocevia tra attribuzioni costituzionali del CSM (art. 104, 105 Cost.) e tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei magistrati (art. 24 Cost.) di interesse legittimo o di diritto soggettivo (negli ambiti di giurisdizione amministrativa esclusiva relativa al rapporto di pubblico impiego; sulla problematica generale cfr. F. SORRENTINO, *Governo dei giudici e giustizia amministrativa*, in G. CAMPANELLI (a cura di), *Controllare i Giudici? (Cosa, chi, come, perché)*, Giappichelli, Torino, 2009, 187 ss.). Tuttavia, la rilevanza della decisione può essere apprezzata sotto il profilo del parametro di legittimità, invocato in primo grado dal ricorrente principale e oggetto della decisione in appello, ossia il nuovo T.U. sulla dirigenza giudiziaria (delibera del CSM del 3.12.2024, integrata il 15.1.2025). Si tratta, infatti, di una delle prime sentenze sistemiche, diffusamente motivate, sulla interpretazione del suddetto T.U. (pur con specifico riferimento ad una disposizione di esso) e sullo spirito di tale atto del CSM, da leggersi alla luce della scelta innovativa del legislatore (c.d. riforma Cartabia – l. n. 71/2022), nel senso del rafforzamento della procedimentalizzazione del conferimento degli incarichi.

## 2. La vicenda processuale

In sintesi, due candidati hanno partecipato alla procedura indetta dal CSM per il conferimento dell’ufficio semidirettivo di Presidente di sezione della Corte d’Appello di Roma, settore penale. I lavori della V commissione si sono conclusi con la formulazione di due distinte proposte di nomina, una di maggioranza (A) e una di minoranza (B). Il Plenum ha deliberato nel senso della proposta di maggioranza (A), applicando in modo decisivo l’indicatore principale di cui all’art. 16, lett. a), ritenuto caratterizzato da “automatica valenza selettiva”, rispetto al quale una candidata era ritenuta soccombente.



Si rammenta che per l'art. 16, lett. a) rileva "la pregressa attività esclusiva o prevalente nel medesimo settore – civile, penale o lavoro – e nelle medesime funzioni giudicanti o requirenti del posto a concorso; la differenza di durata tra tali esperienze assume valenza selettiva se superiore a sei anni, ove le esperienze di durata minore non raggiungano diciotto anni. L'esperienza maturata nelle funzioni di legittimità rileva nella stessa misura di quella maturata nelle medesime funzioni del posto messo a concorso, a prescindere dalla loro tipologia (giudicanti o requirenti)"; nel caso di specie, secondo il CSM, i) una candidata risultava non raggiungere i 18 anni di esercizio di funzioni giudicanti penali e contestualmente ii) la differenza tra i due candidati, quanto all'effettivo esercizio delle funzioni giudicanti penali, risultava essere superiore ai 6 anni.

La delibera del CSM è stata impugnata dalla candidata sconfitta innanzi al Tar Lazio, sez. I, che, con la sentenza n. 2335 8.10.2025, ha accolto il ricorso e per l'effetto annullato la delibera, ritenendo errata la interpretazione dell'art. 16, lett. a) e l'interpretazione di esso in combinato disposto con gli altri indicatori (art. 16, lett. b – g).

Più specificatamente nella ricostruzione del giudice di primo grado l'art. 16, lett. a) non introdurrebbe un criterio di "automatica prevalenza", non potendosi ammettere una introduzione surrettizia di un requisito di partecipazione ulteriore in violazione della normativa primaria e comunque un "criterio primario" in violazione dell'art. 30 dello stesso T.U. che riconosce carattere soltanto residuale all'anzianità di servizio; per di più la sentenza ha accertato in concreto lo svolgimento, anche da parte della ricorrente, di 18 anni di funzioni giudicanti penali, ritenendo quindi insussistente una delle condizioni dell'art. 16, lett. a).

La sentenza è stata appellata dal controinteressato e impugnata con appello incidentale improprio anche dal CSM.

Il Consiglio di Stato, sez. VII, con la sentenza n. 4153 del 22.5.2026 ha accolto entrambi gli appelli, rigettando quindi il ricorso principale e confermando la legittimità della delibera del CSM, in relazione sia al profilo del criterio selettivo, su cui ci soffermeremo, sia al profilo del requisito dei 18 anni.

La sentenza contiene importanti principi di diritto in merito alla natura della discrezionalità del CSM (cfr. sub n. 3), fondandosi su una solida motivazione e su una puntuale ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce l'art. 16 del T.U.

Più specificatamente in essa si rileva come l'art. 2, 1° comma, l. n. 71/2022 (c.d. riforma Cartabia) abbia declinato i criteri della delega relativi al conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi; tale delega è stata attuata con l'art. 5, 7° comma, del dlgs. n. 44/2024, che ha introdotto nel dlgs. n. 160/2006, gli artt. da 46 bis a 46 terdecies, che riguardano il conferimento dei suddetti incarichi; in attuazione di tali disposizioni il CSM ha adottato la delibera del 3.12.2024, integrata il 15.1.2025, avente ad oggetto il nuovo T.U. sulla dirigenza giudiziaria (cfr. F. DAL CANTO, La dirigenza degli uffici giudiziari: modelli, problemi e prospettive all'indomani della riforma Cartabia, in <https://www.ledijournals.com/ojs/index.php/q-digito>, n. 1, 2025, 43 ss.).

### 3. La discrezionalità del CSM "a monte" e "a valle"



Il Consiglio di Stato ha puntualmente affermato come dal quadro normativo emerge una volontà del legislatore (sia del Parlamento, in sede delegante, che del Governo, in sede delegata) di rafforzare la procedimentalizzazione del conferimento degli incarichi e di informare la selezione dei candidati a criteri oggettivi così da “ridurre (...) il margine di discrezionalità valutativa del CSM”, per quanto la limitazione della discrezionalità del CSM non si risolva in una elisione totale di essa; il legislatore delegato, infatti, “ha dovuto prendere atto del fatto che non tutto può essere predeterminato dalla norma primaria: infatti ha demandato al Consiglio superiore della magistratura il compito di «definire i criteri secondo cui sarà condotta la comparazione tra i candidati», dotandosi di proprie regole, così salvaguardando l’ambito di discrezionalità riconosciuta al Csm, alla luce del suo rilievo costituzionale. In questa cornice si colloca la scelta dell’Organo di autogoverno di esercitare la propria discrezionalità, per così dire “a monte”, dettando regole omogenee per tutte le procedure di conferimento degli incarichi in parola, in modo da limitare la discrezionalità “a valle”, ossia quella che si esercita nell’ambito delle singole procedure comparative, con la finalità di limitarne gli effetti distorsivi e le possibili ricadute in punto di eccesso di potere per irragionevolezza o disparità di trattamento nella singola delibera di conferimento dell’incarico”.

Tali assunti toccano il nucleo essenziale della natura dei poteri del CSM.

Il CSM spende la propria discrezionalità sia attraverso atti consiliari generali (in particolar modo circolari), posto lo spazio legittimato dalla riserva di legge (art. 105, 108 Cost.) in relazione alle procedure relative allo status e alla carriera dei magistrati, nonché all’organizzazione degli uffici (cfr. Cons. St., sez. V, 21.5.2020 n. 3213) sia ovviamente attraverso i provvedimenti amministrativi specifici previsti dalle normative di settore (applicativi in concreto anche dei suddetti atti consiliari generali).

Non vi è dubbio che una differenziazione strutturale debba essere tenuta ferma, come rileva la sentenza in commento, tra la discrezionalità “a monte”, come dice il Consiglio di Stato, o “verso l’alto” (P. CARROZZA, Collegialità della decisione e impugnabilità, in B. CARAVITA (a cura di) Magistratura, CSM e principi costituzionali, Roma-Bari, 1994, 118), propria degli atti consiliari generali, e la discrezionalità “a valle” spesa nei singoli provvedimenti, posto che per la prima categoria l’esercizio del potere paranormativo, o di autovincolo, giunge a integrare la legge o supplire alla legge, diversamente per la seconda categoria di atti l’esercizio del potere applica la legge (e la normativa secondaria).

Tale differenza si riverbera sul sindacato giurisdizionale, maggiormente limitato sulla prima categoria di atti, la cui discrezionalità è certamente qualificabile come più ampia. Quanto alla seconda categoria di atti consiliari deve rilevarsi, invece, come non sia possibile in astratto una qualificazione in termini di discrezionalità amministrativa pura, di discrezionalità tecnica o mista. Non vi è dubbio che su tale qualificazione incida il legislatore e lo stesso CSM attraverso i propri poteri paranormativi.

La posizione costituzionale del CSM e le attribuzioni costituzionali del CSM, che si concretizzano in provvedimenti amministrativi, presuppongono, quale nucleo duro, una discrezionalità costituzionalmente necessaria, dovendo ritenersi che la configurazione legislativa di atti vincolati sarebbe da ritenersi incostituzionale. Tuttavia il quadro costituzionale rimette al legislatore, in attuazione del Titolo IV della II Parte della



Costituzione, e allo stesso CSM, in sede di auto-vincolo, la configurazione della intensità di tale discrezionalità.

La giurisprudenza amministrativa, in modo tralaticio, ha sempre definito in generale la discrezionalità del CSM come “ampia”, valorizzando il ruolo costituzionale del CSM. Tuttavia, tale ampiezza non è meramente retorica o peggio un mero residuo storico del dibattito sulla insindacabilità giurisdizionale, rappresentando lo spazio che la legge, in attuazione delle attribuzioni costituzionali, riserva ai poteri del CSM. Non è l’ampiezza di qualsiasi altra amministrazione ma quella derivante dal ruolo che la Costituzione disegna per il CSM.

Questa logica emerge in modo chiaro anche dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 72/1991), secondo cui dalla natura della riserva di legge ex artt. 105, 108 Cost. “discende la necessità che sia la fonte primaria a stabilire i criteri generali di valutazione e di selezione degli aspiranti e le conseguenti modalità della nomina”, pur non implicando che “tali criteri debbano essere predeterminati dal legislatore in termini così analitici e dettagliati da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte relative alle persone cui affidare la direzione degli stessi uffici, annullando di conseguenza ogni margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale, assoluta o comparativa, dei requisiti dei diversi candidati. Pertanto, nella materia in esame, la riserva di legge sancita dalla Costituzione può dirsi rispettata ove il legislatore abbia provveduto ad enunciare criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell’organo decidente verso la scelta della persona più idonea”.

La sentenza in commento del Consiglio di Stato, alla luce della suddetta distinzione dommatica tra le tipologie di provvedimenti, riconosce la suddetta ampiezza alla discrezionalità “a monte”, cogliendo nell’evoluzione del quadro normativo e para-normativo un tentativo di limitazione della discrezionalità “a valle”, che in ogni caso non svuota le attribuzioni costituzionali del CSM, ma cerca di porle a riparo da una contendibilità processuale costante (G. Campanelli, Il conferimento degli incarichi direttivi ai magistrati tra formale discrezionalità del CSM e sostanziale sindacato ‘sostitutivo’ del giudice amministrativo, in *Questione giustizia*, 2022, 1 ss.). Nella stessa relazione illustrativa della suddetta riforma legislativa si legge in modo significativo che “l’attribuzione di tale delicato e nevralgico compito all’organo di governo autonomo, che dovrà dotarsi di proprie regole, appare necessaria al fine di salvaguardare l’ambito di discrezionalità riconosciuta al Consiglio, alla luce del suo rilievo costituzionale”.

In realtà già la circolare n. P-14858-2015 (rispetto alla precedente circolare n. 19244 del 3.8.2010), in una logica di auto-vincolo, pur superabile in sede motivazionale, aveva tentato, senza riuscirci in modo decisivo, di rendere maggiormente trasparente il percorso motivazionale dei poteri del CSM, attraverso parametri specifici; il legislatore di recente (cfr. art. 5, 7° comma, dlgs. n. 44/2024, che ha introdotto i nuovi artt. 46 bis - art. 46 terdecies dlgs. n. 160/2006) e il CSM in sede di adozione del nuovo T.U. hanno certamente innalzando il livello del vincolo e dei parametri di legittimità, congegnato disposizioni più stringenti, dando seguito proprio all’idea originaria che aveva portato lo stesso CSM ad auto-vincolarsi e a orientare la propria discrezionalità (circolare n. P-14858-2015), per quanto l’ampio numero degli indicatori e l’assenza di una gerarchia



tra essi, avesse, in alcuni casi, assecondato comunque scelte opinabili.

In questa logica il legislatore ha optato per un modello maggiormente procedimentalizzato, in cui la comparazione tra i candidati (art. 46 octies dlgs. n. 160/2006) si fonda non soltanto sul merito e l'attitudine (le cui nozioni sono state innovate) ma anche sulla durata dell'esercizio delle funzioni, attraverso criteri maggiormente predeterminati, nei profili essenziali, e informati ad un ordine di priorità; in attuazione di tale opzione legislativa il CSM ha formulato, come rileva la sentenza in commento, l'art. 16 che "declina (mediante le lettere a - g) le esperienze da valutare (...) in modo scalare (o "gerarchico" come scritto nella relazione), nel senso che si passa al secondo criterio (lett. b) solo se tutti i candidati o nessuno di essi possiede le esperienze di cui alla lettera a, e così via. Non è, invece, contemplata la possibilità di "scendere" al secondo criterio (lett. b), ossia di proseguire la comparazione anche in presenza di candidati dei quali uno vanta le esperienze di cui alla lett. a e l'altro no; del pari, in presenza di più candidati che vantino tali esperienze e altri che non le vantino, la comparazione prosegue soltanto fra i primi. In quest'ottica, e sempre al fine di ridurre il margine di discrezionalità, è stata prevista la "valenza selettiva" della durata dell'esperienza giurisdizionale dei candidati nelle funzioni, settore e grado: durata che, solo ove superiore a sei anni, impedisce di passare alla comparazione dei candidati sulla base del secondo criterio (lett. b) soltanto qualora uno dei candidati in comparazione non vanta una esperienza giurisdizionale della durata di 18 anni".

Il Consiglio di Stato ha censurato quindi il ragionamento del Tar Lazio che si era risolto in una fattuale disapplicazione del chiaro tenore letterale della disposizione, reintroducendo una "discrezionalità ad libitum" del CSM, che la riforma ha inteso neutralizzare.

Da tali assunti si desume quindi il riconoscimento della piena legittimità dell'impianto "scalare" e "selettivo" del nuovo T.U., ancorato a "criteri numerici, dunque oggettivi", utilizzato quale parametro della decisione, pur integrativo della legge, quale auto-vincolo.

Tuttavia il Consiglio di Stato pronunciandosi anche sull'ulteriore profilo, quello relativo alla sussistenza in concreto del requisito dei 18 anni, previsto dall'art. 16 let. a), ha avuto modo di chiarire come la limitazione della discrezionalità "a valle" non si risolva in una negazione assoluta di essa, dovendo quindi ritenersi ancora applicabili quei principi sul sindacato giurisdizionale, formatasi sul vecchio T.U., secondo cui nel conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, il CSM gode di un apprezzamento che è sindacabile in sede di legittimità solo se inficiato da irragionevolezza, omissione o travisamento dei fatti, arbitrarietà o difetto di motivazione, sicché il sindacato deve restare parametrico della valutazione degli elementi di fatto compiuta dall'amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 24.9.2025, n. 7493; Tar Lazio, sez. I, n. 3460/2023; Cons. St., sez. VII, n. 1847/2023; Cons. Stato, sez. V, 15.7.2020, n. 4585; id., sez. V, n. 976/20; id., sez. V, n. 524/20; id., sez. V, nn. 8 e 9/2020; id., sez. IV, 11.2.2016, n. 597; cfr. anche id, sez. IV, 28.1.2016, n. 299; id., sez. IV, 27.11.2010, n. 8299), essendo ovviamente precluso al giudice amministrativo operare direttamente una valutazione di merito del contenuto della delibera stessa, sconfinante in apprezzamenti di opportunità, convenienza o condivisibilità (cfr. ex plurimis di recente Tar Lazio, sez. I, 5.2.2026 n. 2256).

Nel caso di specie il Tar Lazio si era finanche spinto a esercitare un sindacato di merito,



accertando in concreto (in modo erroneo) la sussistenza del suddetto requisito per il ricorrente di primo grado.

#### 4. Quale prospettiva per il contenzioso giurisdizionale?

In prospettiva risulterà necessario verificare se tale modifica normativa e para-normativa inciderà sul sindacato giurisdizionale, rendendolo maggiormente penetrante o, se al contrario, tale maggiore perimetrazione dei poteri del CSM ridurrà i casi di annullamento in sede giurisdizionale. Nel senso di un controllo più penetrante dovrebbe far propendere, in una logica prospettica, l'idea secondo cui già l'intensificazione dei parametri valutativi contenuta nel precedente T.U., quello del 2015, avrebbe dovuto determinare un ampliamento degli spazi di controllo giurisdizionale, alla luce di una dilatazione del ventaglio dei parametri di legittimità; nel senso di un affievolimento del controllo, invece, sarebbe possibile esprimersi soltanto qualora il nuovo modello normativo, teso a rendere maggiormente trasparente il procedimento di selezione, producesse, come effetto utile, quello di delibere di conferimento più solide, prodotte all'esito di un procedimento maggiormente trasparente, sottratto ai conferimenti a pacchetto, puntualmente motivate, generando un rafforzamento ulteriore di legittimazione del CSM anche innanzi alla giurisdizione amministrativa.

Ad oggi però può essere già certamente rilevata una diminuzione quantitativa del contenzioso "alla luce" del nuovo T.U.

Più specificatamente al 12.5.2026 l'Ufficio statistico del CSM ha rilevato i seguenti dati:

i) delibere di conferimento di incarichi direttivi n. 53 nel 2025 e n. 44 nel 2026: totale n. 97; ricorsi presentati: n. 1 nel 2025 e n. 5 nel 2026: totale n. 6.

ii) delibere di conferimento di incarichi semi-direttivi: n. 79 nel 2025 e n. 90 nel 2026: totale n. 169; ricorsi presentati: n. 2 nel 2025 e n. 5 nel 2026: totale n. 7 (I suddetti dati sono stati acquisiti, anche ai fini della pubblicazione, previa autorizzazione della V Commissione).

*Nicola Pignatelli, 4 giugno 2026*