

QUESTIONE GIUSTIZIA

bimestrale
promosso da
Magistratura
democratica

n. 2-3
2013

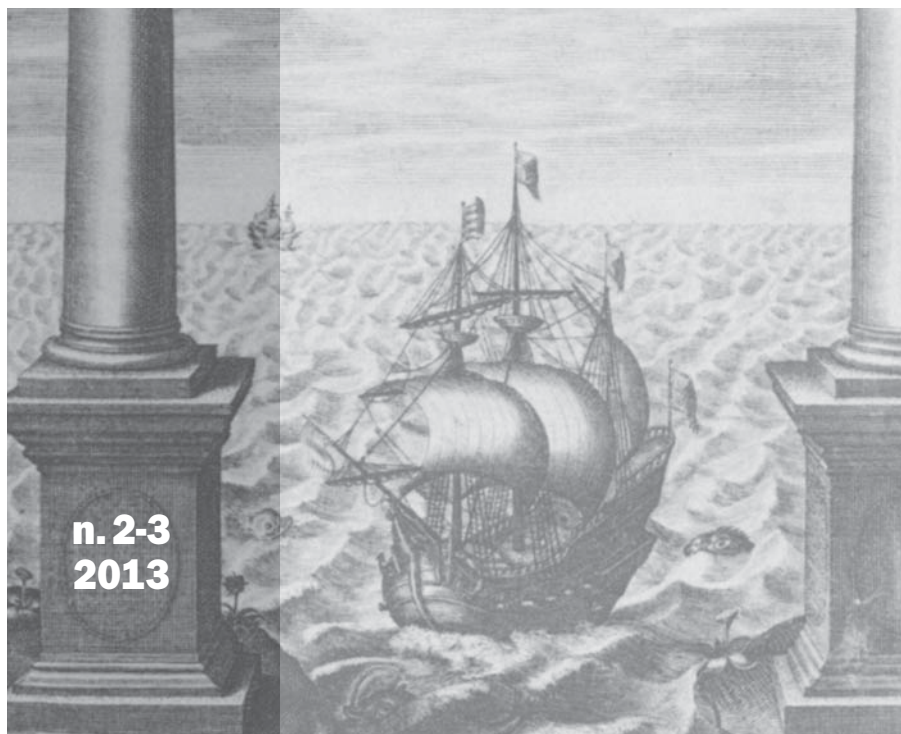
FrancoAngeli

numero monografico

**Quali dirigenti
servono alla giustizia?**

bimestrale
promosso da
Magistratura
democratica

QUESTIONE GIUSTIZIA



n. 2-3
2013

numero monografico

**Quali dirigenti
servono alla giustizia?**

FrancoAngeli

QUESTIONE GIUSTIZIA

bimestrale fondato da Giuseppe Borrè

Direttore: Beniamino Deidda

Comitato scientifico: Perfecto Andrès Ibañez, Edmondo Bruti Liberati, Remo Caponi, Sergio Chiarloni, Maurizio Converso, Mario Dogliani, Luigi Ferrajoli, Paolo Ferrua, Antonio Gialanella, Sergio Mattone, Silvia Niccolai, Elena Paciotti, Livio Pepino, Marco Pivetti, Alessandro Pizzorusso, Roberto Romboli, Renato Rordorf, Agnello (detto Nello) Rossi

Comitato di redazione: Daniele Cappuccio, Maria Giuliana Civinini, Maria Rosaria Guglielmi, Luigi Marini, Andrea Natale, Maria Eugenia Oggero, Rita Sanlorenzo, Glauco Zaccardi, Giovanni Zaccaro

Segretaria di redazione: Fernanda Torres

Impaginazione: Daniele Pepino

Progetto grafico di copertina: Elena Pellegrini. L'immagine riproduce un particolare del frontespizio della prima edizione dell'*Instauratio magna*, Francesco Bacone (Londra 1620)

Amministrazione, distribuzione, abbonamenti: viale Monza, 106, 20127 Milano - tel. 02.28.37.141; fax abbonamenti 02.26.14.19.58; e-mail: riviste@francoangeli.it

Abbonamenti

Per conoscere il canone d'abbonamento corrente, consultare il nostro sito (www.francoangeli.it), cliccando sul bottone "Riviste", oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02.28.37.14.54/56) o, ancora, inviare una e-mail (riviste@francoangeli.it) indicando chiaramente il nome della rivista. Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento sul conto corrente, o con carta di credito.

L'abbonamento verrà attivato non appena giunta la notifica dell'avvenuto pagamento del canone

Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 391 del 17-10-1981

Direttore responsabile: dr. Stefano Angeli - Bimestrale - Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano - Stampa: Tipomozza, via Merano 18, Milano

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

In caso di copia digitale, l'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

II-III bimestre 2013 - Finito di stampare ottobre 2013

numero monografico
QUALI DIRIGENTI SERVONO ALLA GIUSTIZIA?

| | | |
|---|------|-----|
| Editoriale. Una questione di democrazia (<i>Beniamino Deidda</i>) | pag. | 5 |
| Introduzione. Quali dirigenti servono alla giustizia? di <i>Luigi Marini</i> | » | 9 |
| Parte prima. Quale dirigenza | » | 19 |
| La dirigenza degli uffici giudiziari: una riforma da completare a livello culturale e normativo, di <i>Claudio Castelli</i> | » | 21 |
| Direttivi e semidirettivi: indietro non si torna, di <i>Francesco Gianfrotta</i> | » | 33 |
| Quale dirigenza? Le ragioni di una iniziativa (Le proposte della sezione Liguria), di <i>Lucia Vignale</i> | » | 44 |
| Il Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario: la magistratura intende cambiare, di <i>Maria Eugenia Oggero</i> | » | 50 |
| Parte seconda. Lo sguardo degli altri | » | 59 |
| La dirigenza degli uffici giudiziari, di <i>Alberto Mittone</i> | » | 61 |
| La valutazione nel settore pubblico e nel sistema giudiziario italiano, di <i>Giancarlo Vecchi</i> | » | 66 |
| Incarichi direttivi e cambiamento dell'organizzazione negli uffici giudiziari, di <i>Federico Butera</i> | » | 80 |
| Capi, direttivi o funzioni apicali? Quale modello per quale magistratura?, di <i>Daniela Piana</i> | » | 99 |
| Parte terza. Le funzioni "semidirettive" | » | 113 |
| Selezione e valutazione dei "semidirettivi", di <i>Maria Giuliana Civinini</i> | » | 115 |
| Il ruolo dei presidenti di sezione e le modalità della loro scelta, di <i>Amelia Torrice</i> | » | 123 |
| Il dirigente dell'ufficio giudiziario. <i>Quis custodiet custodem</i> , di <i>Alessandro Pennasilico</i> | » | 140 |

| | |
|---|-------|
| La professionalità del presidente di sezione penale e la prospettiva di “tabellarizzare” le funzioni semidirettive, di <i>Ilio Mannucci Pacini</i> | » 148 |
| Parte quarta. La dirigenza degli uffici direttivi | » 165 |
| I quadri dirigenti oggi, tra giurisdizione e organizzazione, di <i>Claudio Viazzi</i> | » 167 |
| La figura del magistrato dirigente di un ufficio giudiziario, di <i>Gianfranco Gilardi</i> | » 176 |
| Amministrazione della giustizia e ruoli dei magistrati dirigenti degli uffici, di <i>Edmondo Bruti Liberati</i> | » 186 |
| Dalla valutazione del dirigente alla valutazione dell'efficacia dell'intervento organizzativo: spostare il fulcro dal magistrato al servizio reso, di <i>Giovanni Salvi</i> | » 202 |
| Parte quinta. L'autogoverno | » 213 |
| Le valutazioni di professionalità nelle esperienze dei Consigli giudiziari, di <i>Elisabetta Chinaglia</i> e <i>Bruno Giangiacomo</i> | » 215 |
| La prospettiva del giudice amministrativo, di <i>Gabriele Fiorentino</i> | » 224 |
| Il procedimento di nomina dei direttivi e dei semidirettivi e il Consiglio superiore, di <i>Franco Cassano</i> | » 237 |
| Le conferme quadriennali, di <i>Mariarosaria Guglielmi</i> | » 248 |
| La dirigenza degli uffici giudiziari nella esperienza del Consiglio superiore della magistratura negli anni 2006/2010, di <i>Vincenza (Ezia) Maccora</i> | » 263 |
| Parte sesta. La formazione dei magistrati | » 281 |
| Le prospettive della formazione dei dirigenti nella nuova Scuola della magistratura, di <i>Beniamino Deidda</i> | » 283 |
| Parte settima. Documenti | » 293 |
| Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario (ottobre 2012) | » 295 |
| Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 | » 302 |
| Consiglio superiore della magistratura, delibera 30 luglio 2010 e succ. mod. al 7 luglio 2011 sul t.u. sulla dirigenza giudiziaria | » 305 |
| Consiglio superiore della magistratura, risoluzione 29 luglio 2010 | » 327 |
| Consiglio superiore della magistratura, delibera 25 luglio 2012 | » 332 |
| Consiglio superiore della magistratura, delibera 26 luglio 2012 | » 336 |
| Consiglio superiore della magistratura, delibera 16 dicembre 2009 | » 351 |
| Consiglio superiore della magistratura, delibera 14 luglio 2011 | » 376 |
| Consiglio superiore della magistratura, delibera 9 maggio 2012 | » 384 |
| Gli autori | » 408 |

EDITORIALE

Una questione di democrazia

I recenti e violentissimi attacchi alla magistratura, e in particolare a MD, possono sembrare gli ultimi colpi di coda di una forza politica il cui fondatore e proprietario, dopo il ventennale uso spregiudicato del potere, sta per uscire di scena. Non sono pochi i segni che giustificano quest'impressione. Il primo, e insieme quello che più colpisce, è lo scriteriato attacco alla Corte di cassazione che non ha precedenti nella storia di questo Paese. Mai il centrodestra, e neppure il presidente Berlusconi personalmente, aveva osato attaccare con questi toni il vertice dell'ordine giudiziario. Anzi, negli indiscriminati attacchi del capo, la Cassazione è stata sempre opportunamente lasciata fuori dalla polemica: il ritornello era "ci sono purtroppo le toghe rosse, ma ci sarà pure un giudice fuori dalla mischia", la Cassazione appunto. Ma la definitiva condanna del Cavaliere per frode fiscale ha fatto saltare ogni prudenza. E si è ripetuto un copione già visto: non solo la sentenza è stata giudicata come il frutto e la prova di un ventennale complotto, ma si è proceduto al linciaggio di coloro che l'hanno pronunciata. L'aggressione personale è stata favorita da un'improvvida intervista rilasciata dal presidente Esposito, il quale sarà stato ingenuo o incauto, ma certo è che la virulenza dell'attacco contro di lui fa pensare che si sia perso ogni senso della misura.

Fa pensare a un rabbioso colpo di coda anche il nuovo, ma non inedito, attacco a MD. Le parole usate questa volta sono di inaudita gravità e sono state accompagnate dal tentativo di stravolgere il senso della storia di Magistratura democratica, dipinta come un'oscura compagnia di eversori, e lo stesso significato della sua presenza sulla scena giudiziaria e politica. Per fortuna gli interventi di Livio Pepino su *Il manifesto*¹ e del presidente di MD Luigi Marini² hanno lucidamente riproposto la storia della corrente e il senso della militanza in MD di un gran numero di magistrati italiani.

1. L. Pepino, *Ecco la storia delle "toghe rosse"*, in *Il manifesto*, 21 agosto 2013.

2. L. Marini, *Risposta a P. Ostellino*, in *Corriere della sera*, 5 settembre 2013, p. 35.

Ma quest'operazione di verità può essere solo per coloro che sono in buona fede. Temiamo invece che sia sprecata per uno stuolo di personaggi che non avrebbero motivo di menare colpi di coda all'impazzata e che invece fiancheggiano acriticamente le tesi eversive di Berlusconi e dei suoi attaccando a testa bassa la giurisdizione. Abbiamo visto alcuni giornali, e tutti indistintamente i rappresentanti del PDL, accusare i giudici che si sono occupati dell'ex presidente del Consiglio di avere dolosamente preparato l'esito processuale per toglierlo dalla scena politica. Si tratterebbe di un'accusa sanguinosa, se la fonte fosse appena credibile. Per fortuna i magistrati che si sono occupati di Berlusconi (che ormai complessivamente sfiorano il centinaio) hanno conservato la loro serenità. Sono invece i cittadini che dovrebbero allarmarsi, riflettendo sullo stato in cui è stata ridotta la nostra vita democratica. Su un grande giornale come il *Corriere della sera* il giornalista Ostellino attacca la sentenza della Corte di cassazione con argomenti che farebbero arrossire qualsiasi studente di giurisprudenza. Alle stupite osservazioni di qualche magistrato, Ostellino replica con un'altra aggressione a Magistratura democratica e ad altri magistrati da lui definiti "di sinistra", accusandoli di voler sovvertire l'ordine democratico con le loro sentenze. Si potrebbe pensare che quando Ostellino critica la sentenza di condanna della Cassazione non sappia quel che dice, ma forse c'è dell'altro. Che Ostellino passi per un liberale è un pessimo segno che dovrebbe preoccupare il suo giornale. Ma non c'è niente di liberale nel fatto che il centro destra e gli Ostellino disseminati nei vari organi d'informazione tentino di liberarsi di una sentenza che non gli piace attraverso modi che non possono essere percorsi in nessuna democrazia. Gli uomini del PDL dicono compunti che il tentativo di mettere fuori gioco Berlusconi con una sentenza definitiva pone una "questione di democrazia" nel nostro Paese. C'è sì una questione di democrazia: e sta precisamente nel pretendere l'impunità di un condannato per ragioni squisitamente politiche, perché "è stato votato da milioni di elettori". In questa pretesa eversiva sta per noi il dato più allarmante; ed è ancora un pessimo segno la sostanziale acquiescenza di molti, che pure si dicono democratici e moderati. In questo nodo si nascondono non le insidie per la magistratura, ma un rischio mortale per l'equilibrio tra i poteri dello Stato democratico.

Non sono le critiche che ci spaventano; anzi vogliamo ricordare che ha cominciato Magistratura democratica a criticare i magistrati e le loro sentenze quando nessuno osava criticarli. Le critiche sono il sale della democrazia e i magistrati invecchiano male senza critiche. Ma le calunnie di queste settimane, le infamie e le offese ad alcuni di noi non sono critiche, sono il tentativo lucido di delegittimare l'intera magistratura. Non sono i magistrati a dover reagire e neppure può essere il solo presidente Napolitano a ricordare che le sentenze dei giudici vanno rispettate a qualsiasi costo. Occorrerebbe che reagissero indignati tutti coloro che hanno a cuore le sorti della democrazia liberale.

Non sembra questo però l'orientamento del governo delle larghe intese, secondo il quale è invece ora di intervenire con la necessaria riforma della giustizia. A più d'uno è venuto in mente che forse si vuole la riforma della magistratura, più che della giustizia. Di quali riforme abbia bisogno la giustizia per i cittadini lo andiamo scrivendo da tempo, ma non è a questo che guarda la strana maggioranza. Forse tra le intenzioni di qualche componente c'è quella di chiudere definitivamente la partita con i magistrati, limitandone decisamente il ruolo e i poteri. A questo non originale sospetto non vediamo decise reazioni, se non di nicchia: qualche giurista rigoroso, *Libertà e Giustizia* e poco altro. Ma non i partiti politici, non la grande stampa. È troppo poco per opporsi a un disegno che più si mantiene oscuro (quali sono i punti della riforma? Quali sono gli assetti costituzionali che saranno rivisti? Quali nodi della giustizia saranno affrontati?), e più si prospetta temibile. Occorrerà stare molto attenti a cogliere i segni premonitori della riforma per opporvi, com'è nostro costume, una adeguata rassegna delle necessità che la domanda di giustizia di questo Paese propone, condite con le nostre elaborazioni e le nostre riflessioni. Senza quest'attenzione, in un domani non troppo lontano, potrebbe essere molto tardi.

Nell'attesa non si può perdere tempo lamentandosi degli attacchi alla magistratura. Occorre lavorare per una giustizia più giusta, come i cittadini hanno diritto d'attendersi. Questo numero doppio è interamente dedicato alla questione della dirigenza giudiziaria. È il nostro modo di rispondere alle offese e alle calunnie che ci vengono rivolte: quello di sforzarsi, con pazienza, di immaginare e di realizzare una giustizia che funziona meglio, più attenta alle persone, alla tutela dei diritti e all'efficienza.

Il tema dei dirigenti degli uffici giudiziari non è delicato solo per i magistrati, è un nodo fondamentale per tutti: un incapace messo a dirigere un ufficio può far guasti duraturi e gli utenti hanno il diritto di vedere selezionati gli uomini migliori. In questo numero perciò affrontiamo il tema delle nomine, quello dei requisiti che deve possedere un buon capo d'ufficio, quello della selezione e della formazione dei dirigenti. Abbiamo dato voce a tanti di coloro che più a lungo e con profitto si sono occupati del tema. Ne è venuta fuori, ci pare, un'aggiornata riflessione sullo stato dell'arte, con numerosi spunti che contribuiscono a delineare un modello di dirigente adatto ai tempi che viviamo. Speriamo che queste riflessioni stimolino tutti coloro che hanno qualche ruolo nella vicenda delle nomine all'introduzione di quelle novità di cui tutti ormai sentiamo acutamente il bisogno.

Firenze, 12 settembre 2013

Beniamino Deidda

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

INTRODUZIONE

QUALI DIRIGENTI SERVONO ALLA GIUSTIZIA?

di *Luigi Marini*

Nel discutere oggi della funzione di dirigenza degli uffici giudiziari può non essere inutile ricordare quale fosse lo stato delle cose ancora una trentina di anni fa e quali siano stati i percorsi successivi. Può sorprendere che profili essenziali del dibattito odierno riprendano, pur con linguaggi e contenuti diversi, quelli di epoche che appaiono lontane. Eppure, in fondo, allora come oggi sono in gioco le medesime istanze: indipendenza, professionalità, responsabilità, attitudini, anzianità, discrezionalità. L'evoluzione che hanno conosciuto il dibattito pubblico, la normativa primaria e secondaria e le prassi ci colloca oggi su un versante più avanzato e, insieme, più fragile. La rivendicazione del potere di scegliere i propri dirigenti non è accompagnata dalla capacità della magistratura di essere chiara e severa con se stessa e trasparente all'interno e all'esterno dei meccanismi del governo autonomo. Il nodo che avviluppa carriera, riconoscimento individuale e missione pubblica deve essere sciolto.

Cercare di fare il punto sulla riflessione attuale ascoltando voci diverse è il contributo che intendiamo offrire con questo numero della Rivista, che speriamo capace di offrire spunti per una ulteriore evoluzione del pensiero, delle scelte ordinamentali e dei comportamenti.

1. Il punto di partenza

Se pochissimi ricordano chi fossero e come operassero i capi ufficio negli anni Sessanta, solo una minoranza dei magistrati in servizio sa cosa accadeva ancora nel corso degli anni Settanta e agli inizi degli anni Ottanta (quando io presi servizio). In quegli anni il capo ufficio, nominato per anzianità e, nell'ipotesi migliore, prestigio personale, poteva restare al proprio posto per un tempo indeterminato; non esistevano tabelle come le intendiamo oggi (di fatto coincidevano quasi con l'annuario giudiziario, poco più di un elenco di

Questione giustizia n. 2-3, 2013

nomi ripartiti per sedi e funzioni); non esistevano metodi effettivi e controllati di trasparente assegnazione degli affari né procedure garantite di destinazione dei magistrati all'interno dell'ufficio.

Una situazione che trent'anni fa faceva dire a Elena Paciotti che i poteri dei capi ufficio, venuta meno la tradizionale struttura gerarchica della magistratura, erano «ancora più arbitrari e incontrollabili che in passato»; col corollario che, rimesse al singolo dirigente le scelte di gestione dell'ufficio, si assisteva impotenti a «comportamenti abissalmente differenti in ordine alla elementare correttezza istituzionale». Quest'ultimo riferimento è con ogni evidenza dedicato alle gravi cadute di indipendenza esterna che hanno caratterizzato le scelte di alcuni capi ufficio e che, pur non assurdo a livello di sistema come nel regime pre-costituzionale, si collegavano alle logiche di carriera e di nomina imperanti negli anni Novanta e al sistema di relazioni, esterne e interne al circuito giudiziario, di cui molti capi ufficio si facevano garanti.

È inevitabile che in un sistema di nomine caratterizzato da un vero e proprio «voto di scambio», dalla assoluta libertà delle scelte gestionali e di destinazione di affari e magistrati, nonché dall'assenza di termini di permanenza nell'incarico, l'occupazione dei vertici finisse per creare centri di potere immuni da momenti di verifica e destinati a consolidarsi e perpetuarsi.

È comprensibile che all'interno di quel sistema MD diffidasse dei mutamenti regolamentari che accrescevano la discrezionalità del CSM nelle nomine dei dirigenti e valutasse l'esigenza di valorizzare la *professionalità* (afferma pur con profonde contraddizioni nella circolare su nomine e tramutamenti del 9 marzo 1982) come subordinata alla necessità di rendere la discrezionalità del Consiglio «prevedibile e controllabile» e soggetta a un obbligo di motivazione «vera e non apparente». Fu così criticata aspramente l'introduzione in circolare di criteri tanto generici da risultare puramente enunciativi e privi di cogenza. La riflessione del gruppo non si nascondeva la necessità di avviare un percorso di modifica dei criteri di selezione dei dirigenti, ma evidenziava come il sistema non fosse in grado di assicurare l'effettività di criteri diversi e di garantire la correttezza di procedure e valutazioni. Il che conduceva Paciotti a dire che per gli uffici giudicanti un vero «capo» non era necessario e che a conclusione parzialmente diversa poteva giungersi per quelli requiranti.

È comprensibile, infine, che MD individuasse il punto di attacco al regime di selezione dei magistrati nell'aspirazione alla temporaneità degli incarichi, soluzione che coniugava plurime esigenze, e nello stesso tempo rifiutasse l'idea che la prospettiva di selezionare i magistrati più adatti al singolo ufficio potesse finire per dar vita a una «carriera dirigenziale».

2. Cenni di una evoluzione

Per realizzare quante cose siano cambiate in pochi anni è sufficiente leggere l'intervento che Elena Paciotti fece nel 1992 nel corso del seminario di MD dedicato alla organizzazione degli uffici e rilevare le differenze rispetto

alla impostazione dello scritto di nove anni prima (citato in nota 2). Nel sottolineare la centralità del tema della temporaneità degli incarichi, Paciotti introduce due profili essenziali: la scelta dei dirigenti mirata a «criteri di efficienza e di buon andamento degli uffici»; l'esigenza di «un controllo sulla loro attività». Tali profili sono posti in collegamento anche con l'importanza di due recenti modifiche normative: la prima ha previsto la temporaneità dell'incarico di procuratore antimafia, soluzione rimasta per lungo tempo un *unicum*; la seconda ha introdotto la reversibilità delle funzioni. Due modifiche relevantissime a cui, si afferma, deve far seguito l'abbandono sia della prevalenza del criterio di anzianità sia dell'idea stessa di dirigenza come "status" del magistrato.

Una modifica altrettanto importante era nel frattempo intervenuta con la introduzione del sistema tabellare degli uffici giudicanti nella legge di Ordinamento giudiziario: una vera rivoluzione nella gestione degli uffici, destinata a travolgere i capisaldi della tradizionale figura del dirigente.

La complessità del cambiamento in atto emerge con chiarezza anche dall'intervento scritto che Giovanni Tamburino dedicò nel medesimo seminario al tema dei Consigli giudiziari. Merita di essere sottolineata la rilevanza del fatto che Paciotti e Tamburino si muovono nella direzione di: a) articolare le competenze dei capi ufficio, distinguendole fra amministrative-organizzative e funzionali-giurisdizionali; b) chiarire che le competenze del capo ufficio devono sommare profili tecnico-giuridici, organizzativi e deontologici; c) introdurre il concetto che l'attività dei capi ufficio si articola secondo mansioni da individuare e secondo progetti di lavoro, e che è rispetto a questo che deve effettuarsi la valutazione del loro operato; d) prevedere forme di partecipazione, almeno consultiva, dei magistrati dell'ufficio; e) valorizzare la formazione e l'aggiornamento di tutti i magistrati; f) valorizzare il contributo dei Consigli giudiziari a tutte le fasi di valutazione professionale.

Questa linea di evoluzione normativa e culturale si colloca nel solco del più generale cambiamento di prospettiva che coinvolge l'intera giurisdizione. Al di là del pessimo servizio alla evoluzione in atto offerto dai concetti di "azienda giustizia" e di "aziendalizzazione", fonti di equivoci e mistificazioni non ancora superati, la seconda parte degli anni Ottanta fu caratterizzata da una nuova attenzione alla gestione degli uffici giudiziari e al loro "buon andamento" (concetto richiamato per la prima volta in modo esplicito da Corte cost., n. 86 del 1982, seppure in relazione a ricorsi in tema di disciplina per la nomina a giudice di cassazione), nonché ai tempi dei processi. Una tendenza di cui MD colse rapidamente le necessità e i rischi, avviando una riflessione che si è protratta nel tempo e che ha trovato nelle altre componenti della magistratura risposte assai diverse.

Tale processo non è andato disgiunto dalle battaglie che la magistratura, ma potremmo dire una parte della magistratura, ha condotto per limitare l'arbitrarietà della conduzione degli uffici mediante la ricerca di effettività del sistema tabellare; la trasparenza nell'assegnazione degli affari attraverso l'introduzione di criteri automatici e controllabili; la trasparenza nella indivi-

duazione dei giudici e nella formazione dei collegi. A dimostrazione del fatto che la difesa dell'autonomia dei magistrati e della trasparenza nella gestione non sono materia inevitabilmente antitetica alle logiche di efficace e buona amministrazione.

E tuttavia, non posso non richiamare l'avvertimento che Paciotti introdusse al termine della riflessione di allora, chiedendosi se la cultura dell'autogoverno, che non può fare a meno di garanzie e rigidità a tutela della indipendenza, potesse davvero non entrare in conflitto con le esigenze di buon funzionamento degli uffici; anche perché «il sistema di autogoverno di una corporazione ... è tendenzialmente ispirato a criteri ugualitari, di garanzia, di pari trattamento...: non ama la meritocrazia, non ama la discrezionalità». È questo un avvertimento che rimane di grande attualità, come la storia recente dimostra, e che deve misurarsi con la “nuova” figura del dirigente maturata nel tempo e formalizzata dalle leggi di Ordinamento giudiziario del 2006-2007.

3. L'intero autogoverno è chiamato in causa

Emerge con chiarezza da quanto detto che il tema dei capi ufficio non è in alcun modo separabile dall'idea che si ha della giurisdizione, della magistratura, del singolo magistrato e della sua “carriera”.

Ed emerge con altrettanta chiarezza che il percorso che porta alla selezione dei dirigenti e alla loro valutazione muove dalla vita degli uffici, attraversa i Consigli giudiziari e solo in ultima istanza coinvolge il CSM.

In questo percorso i Consigli giudiziari hanno rivestito e rivestono un ruolo fondamentale. L'importanza di tali organismi è stata colta da MD sino dagli anni Ottanta e il gruppo ne ha accompagnato l'evoluzione con specifica attenzione. In particolare, dopo avere sottolineato le potenzialità dei consigli locali e l'esigenza di superare il ruolo quasi esclusivamente formale rivestito nella prima fase, MD ha concentrato la propria attenzione sui profili di democraticità: democraticità nella composizione e nelle modalità di azione. L'introduzione di una effettiva trasparenza dei lavori dei Consigli giudiziari (pubblicità di ordini del giorno e resoconto delle sedute) è apparsa strumento indispensabile di responsabilizzazione e, insieme, di autonomia dei componenti. Accanto a queste prospettive fu evidenziata con chiarezza l'esigenza che i Consigli giudiziari contribuissero all'attendibilità delle informazioni in vista delle valutazioni dei singoli magistrati e a un esame critico dell'organizzazione degli uffici. È ben vero che ancora alla fine degli anni Ottanta conservavano valore centrale le procedure di valutazione e l'attenzione alla distribuzione degli affari «come garanzia di uguale trattamento» (e dunque garanzia interna), ma questo costituisce il segno che erano ancora di grande attualità i rischi di parzialità connessi sia ai meccanismi di selezione dei magistrati e di promozione di alcuni di loro da parte dei capi ufficio sia ai meccanismi di “indirizzamento” di alcuni procedimenti verso l'uno o l'altro

magistrato quale strumento di governo dell'ufficio e dei risultati della sua azione. Il mutamento progressivo del ruolo dei Consigli giudiziari, i passi avanti considerevoli e le attuali criticità sono ben rappresentati negli interventi del presente volume, cui si rinvia.

L'evoluzione successiva è vicenda più recente che non occorre ripercorrere. È sufficiente evidenziare come il sistema tabellare, fattosi via via più complesso, ha finito per disciplinare minuziosamente i momenti essenziali della vita degli uffici e per ampliare il proprio significato: da strumento di attuazione del principio del “giudice naturale” anche attraverso obblighi di trasparenza delle decisioni del capo ufficio, il sistema ha assunto come scopo ulteriore sia il miglioramento dell'organizzazione degli uffici e dei risultati della loro gestione sia logiche di rendicontazione.

Questa evoluzione ha posto al centro l'idea (prospettata, come si è detto, in termini ancora generici all'inizio degli anni Novanta) che il dirigente debba operare secondo progetti organizzativi dichiarati e verificabili, sui cui esiti sarà valutato. Il sistema tabellare dei tribunali (e delle procure nel periodo che va dalla riforma del giudice unico all'OG del 2007) ha fatto propria l'evoluzione della disciplina dei rapporti fra capo ufficio e dirigente amministrativo e chiamato il primo a *dare conto* delle scelte organizzative e dei loro esiti in termini di buona amministrazione dell'intero ufficio.

Si è trattato di un processo che, non ancora formalizzato a livello di normazione primaria, agli inizi degli anni Duemila ha manifestato seri profili di criticità. Innanzitutto il collegamento tra Consigli giudiziari e Consiglio superiore si è rivelato incapace di affrontare appieno i problemi posti da un sistema tabellare così articolato e *pesante*. Il numero altissimo di uffici giudiziari e, dunque, di tabelle e programmi organizzativi; la stretta cadenza temporale di formulazione delle tabelle; il numero delle modifiche tabellari in corso di periodo; l'inadeguatezza di molti capi ufficio ha sovraccaricato il sistema, allungato i tempi di formazione e approvazione delle tabelle, reso il meccanismo tanto complesso e defaticante quanto poco effettivo. In secondo luogo, il livello di dettaglio delle circolari consiliari ha spinto molti capi ufficio a contestare la formazione di regole così articolate e invasive, ritenute incompatibili con l'efficienza e l'efficacia della gestione e con una effettiva responsabilità in ordine a scelte sostanzialmente imposte ancorché non utili a risolvere i problemi.

Ma questo non impedisce di affermare che la figura del dirigente dell'ufficio giudiziario ha assunto connotazioni sempre più legate al progetto di gestione e ai risultati ottenuti. Che questo percorso sia coinciso con la progressiva crisi di risorse umane e materiali costituisce un paradosso solo apparente. Molto si è sprecato quando i vincoli di bilancio erano meno stringenti e quando non esistevano obblighi di rendicontazione. Per lustri uno dei principali compiti dei dirigenti consisteva più nell'ottenere risorse maggiori che nell'utilizzarle al meglio. Il che richiedeva buoni rapporti con i centri decisionali (Ministero e CSM), e dunque il perpetuarsi di relazioni amicali in cui eccellevano i più abili e “introdotti”; ma comportava anche il ricorso

a *trucchetti* nella contabilità dei flussi, volti ad aumentare sopravvenienze (soprattutto nelle procure) e pendenze, quale strumento di pressione e giustificazione per nuove assegnazioni di risorse.

Con gli inizi degli anni Duemila questo meccanismo è entrato in crisi e un intero mondo si è dissolto. La maturata coscienza della limitatezza delle risorse e della necessità di impiegarle bene è andata di pari passo con la creazione di una struttura statistica presso il Ministero della giustizia e con la introduzione dei primi meccanismi di confronto e controllo dei risultati. Ai dirigenti degli uffici si è chiesto di fare di più a risorse invariate o, addirittura, ridotte. Infatti, all'aumento del numero di magistrati che ha seguito la riforma del giudice unico si è accompagnato il sostanziale blocco di assunzione di personale amministrativo, che dura fino ad oggi e promette di durare. La constatazione della penuria di risorse e la certezza di non avere nuovi apporti ha dato luogo a conflitti tra uffici, a comparazioni improprie e richieste di riequilibrio, mettendo in luce i limiti di conoscenza dei dati e dei numeri reali; limiti che erano frutto sia dei generali ritardi della pubblica amministrazione sia della disattenzione degli uffici giudiziari per il controllo di gestione sia, infine, dei veri e propri artifici nella registrazione degli affari.

Possiamo così dire che l'evoluzione dell'idea di dirigente, sempre più proiettata sui profili di buona gestione e di rendicontazione, è figlia di un nuovo concetto di amministrazione pubblica e ha scontato tutti i prezzi del disinteresse che per decenni la magistratura ha riservato ai tempi e ai costi dell'attività svolta. Da "dominus" dell'ufficio, il cui operato era nei fatti incontrollato e non valutato, il dirigente si è trovato progressivamente stretto fra spinte divergenti e chiamato a rispondere di scelte che presuppongono conoscenze e un sapere critico estranei alla cultura richiesta al magistrato per vincere il concorso iniziale e per operare nella quotidianità. Una situazione che ha messo in crisi il paradigma secondo cui tutti possono fare tutto; ha accentuato i problemi posti in termini più generali dalla crescente necessità di specializzazione dei saperi giuridici e dei *mestieri* del magistrato; ha messo al centro del confronto la necessità di dare nuovi contenuti ai profili della pari dignità delle funzioni, della democraticità dell'assetto interno della magistratura, del rapporto fra indipendenza e associazionismo, della giurisdizione come servizio.

4. Cosa ci dice il volume che presentiamo?

La nostra speranza è che il volume corrisponda all'ambizione di offrire una sintesi del dibattito odierno senza dimenticare, appunto, da dove veniamo e quali sono stati i cambiamenti. Un approccio che caratterizza molti degli interventi qui proposti.

In questa prospettiva abbiamo deciso di riportare integralmente o per sintesi anche numerosi documenti, dal testo del cd. "Decalogo" ad alcune delle

delibere consiliari in tema di formazione dei dirigenti e in tema di conferma al termine del quadriennio. Si tratta di documenti a volte indispensabili per comprendere il senso profondo degli interventi (di particolare importanza ci appaiono le delibere di non conferma) e comunque utili per fissare i punti di approdo della elaborazione consiliare (il riferimento è alla delibera 29 luglio 2010 in tema di formazione e alla individuazione dei profili del “buon dirigente” che essa esplicita).

Non è qui possibile neppure tentare una sintesi del contenuto e degli spunti che emergono dagli interventi e dai materiali presentati. Proverò allora a esporre una linea di ragionamento che i testi mi hanno suggerito:

- il modello di magistratura e di magistrato adottato dalla nostra Costituzione è forse quello che a livello europeo maggiormente tutela la indipendenza degli uffici e del singolo, sia nei confronti degli altri poteri (e dei potentati) sia nei confronti dei vincoli interni. La caduta di un sistema gerarchico ha accresciuto le responsabilità di chi dirige e di chi è diretto. A ciò consegue che solo un sistema di valutazione operante nel tempo ed efficace, ancorché “democratico”, è in grado di garantire l’equilibrio complessivo del sistema al proprio interno e nei confronti della collettività;

- la Costituzione attribuisce al solo CSM la valutazione e selezione dei magistrati rispetto alle funzioni da svolgere. Si tratta di una garanzia che non va trasformata in privilegio e che risulta incompatibile con un autogoverno corporativo e auto-referenziale. Rischio, questo, accresciuto dall’assenza di apporti esterni: le valutazioni dei Consigli giudiziari sui magistrati sono effettuate senza la partecipazione di “esterni”; i membri laici del CSM non riescono a fornire l’apporto critico loro demandato dalla Costituzione; il Ministero della giustizia non utilizza in modo serio e utile le proprie attribuzioni in sede di “concerto”;

- il sistema di autogoverno è complesso ed enormemente costoso, forse più in termini di persone e di tempo che di risorse materiali. È inaccettabile il solo pensiero che alla fatica e al tempo (sottratti al lavoro giudiziario e) dedicati all’esame di documenti e alla redazione di rapporti e pareri motivati seguano poi valutazioni dei singoli, analisi dei progetti organizzativi e scelte dei dirigenti frutto di logiche diverse da quelle indicate nelle leggi e nelle circolari. Ogni volta che questo accade assistiamo a un pesante tradimento della missione dell’autogoverno e delle legittime attese della collettività;

- informazioni corrette e attendibili sono la premessa di valutazioni serie e di scelte appropriate. Questa condizione può realizzarsi solo con la partecipazione responsabile di tutti, ciascuno secondo il proprio ruolo. E così, costituiscono un *continuum* la corretta organizzazione degli uffici sulla base di dati controllati; le osservazioni puntuali dei magistrati dell’ufficio su tabelle e progetti organizzativi; i rapporti fedeli dei capi ufficio; i pareri argomentati e documentati dei Consigli giudiziari; le valutazioni e le scelte consiliari. Le carenze di uno solo di questi passaggi si riflettono sulla qualità del risultato finale. Ciascun magistrato deve vigilare e cooperare affinché le conquiste di democraticità e di trasparenza non si trasformino in privilegi e in alibi che

perdono di vista il vero obiettivo di quelle conquiste: assicurare alla collettività una giurisdizione libera da condizionamenti, efficiente, effettiva;

- vanno abbandonate tanto le logiche perverse di “protezione” dei magistrati inadeguati così come quelle di “premio” dei magistrati opportunisti; parimenti vanno censurate le logiche con cui alcuni dirigenti redigono rapporti informativi infedeli, ora standardizzati (tutti i magistrati dell’ufficio producono “nella media”, tutti hanno tratto “signorile”, tutti sono “eccellenti” giuristi e “ottimi” organizzatori del lavoro), ora non corrispondenti alle caratteristiche del magistrato “rognoso”, che è meglio non contraddire, oppure del magistrato “pericoloso”, che è meglio sopravvalutare nella speranza che ottenga un’altra destinazione, oppure del magistrato “amico”, che si intende favorire o, ancora, del magistrato poco accondiscendente, con cui si possono finalmente *regolare i conti*;

- vanno abbandonate pigrizie e pavidità in sede di Consiglio giudiziario: la lettura dell’intervento che segue dedicato alle conferme dei dirigenti e la lettura delle delibere consiliari in allegato consentono di dire che il Consiglio giudiziario che fa seriamente il proprio lavoro mette il CSM in condizione di cogliere i profili valutativi essenziali e fare scelte serie. È ben vero che i casi di non conferma sono in numero davvero ridotto e che “a naso” ciò non corrisponde al giudizio che molti magistrati danno dei direttivi e dei semidirettivi, ma ciò non toglie che quanto accaduto finora mette in luce le potenzialità del sistema attuale e smentisce la vulgata secondo cui una valutazione selettiva non sarebbe possibile;

- occorre affrontare in modo serio e non ideologico il tema della qualità delle informazioni veicolate attraverso i pareri dei Consigli giudiziari e della possibilità che esse vengano integrate attraverso conoscenze personali e indicazioni suscettibili di trovare ingresso formale nella procedura;

- il tanto parlare di logiche di appartenenza o, se vogliamo, di clientele non può diventare un *mantra* che conduce alla demonizzazione del lavoro del CSM e della sua discrezionalità, che è senza ombra di dubbio *ineliminabile*. È qui necessario ricordare che in troppi casi la censura al CSM si accende quando non sono soddisfatte le aspettative di magistrati ritenuti meritevoli dai colleghi della sede di appartenenza o del gruppo di riferimento, mentre non si registrano in situazioni diverse; in troppi casi i magistrati censurano il mancato sostegno dei rappresentanti del “proprio” gruppo o la loro rinuncia a esercitare un “voto di testimonianza”; in troppi casi si ipotizzano accordi sottobanco e voti di scambio fra gruppi allorché non si condivide la decisione. Ciò, al di là del numero contenuto di annullamenti del giudice amministrativo, non elimina il fatto che gli esempi di decisioni del CSM figlie di evidenti logiche clientelari gettano discredito sull’istituzione e ombre così vaste che investono oramai tutti i casi di scelte discutibili ancorché rientranti nel novero delle soluzioni accettabili;

- le criticità del lavoro consiliare non giustificano ipotesi di ritorno a un passato abbandonato perché fallimentare e non debbono farci pensare che è meglio un errore automatizzato che un possibile errore valutativo; sarebbe

questa una soluzione che ratificherebbe definitivamente la sfiducia in noi stessi così come l'abbandono di una responsabilità che ci è affidata dalla Costituzione e che dobbiamo assumerci nei confronti della collettività;

- l'evoluzione del pensiero giuridico e del sistema ordinamentale hanno raggiunto un approdo che non possiamo rinnegare: il dirigente dell'ufficio non è un capo che comanda, ma un soggetto responsabile di coordinare le risorse disponibili secondo un progetto che coniughi indipendenza ed efficienza. La dimensione partecipata della direzione e la capacità di valorizzare le risorse funzionali all'innovazione costituiscono oggi punti essenziali di qualunque forma di organizzazione; nell'organizzazione giudiziaria a ciò si aggiunge il profilo della garanzia di indipendenza e responsabilità delle decisioni all'interno di una gestione trasparente;

- questa impostazione fa del dirigente un co-responsabile dei successi e delle criticità dell'ufficio, così come un co-responsabile delle criticità non risolte dei singoli magistrati, a cui si chiede di partecipare del buon andamento complessivo e a cui il dirigente deve, nel contempo, garantire sostegno e aiuto nei momenti di difficoltà;

- l'esperienza ci dimostra che non è vero che affidare un ufficio a un dirigente o un altro cambia poco. Non solo alcuni episodi clamorosi recentissimi, ma molte delle cose scritte nelle pagine che seguono dimostrano il contrario. Se una sezione di cassazione può mutare drasticamente operatività, clima e risultati col mutare del presidente titolare, cosa dobbiamo dire di un tribunale o di una procura della Repubblica (uffici costretti a misurarsi ogni giorno con una realtà territoriale *prossima* e con plurime controparti)?

- è per questo che spetta a tutti noi non far rientrare dalla finestra quell'idea di "carriera" che abbiamo sconfitto perché patologica e pericolosa. Se è vero che troppi "piccoli dirigenti crescono", non possiamo dimenticare quanti nel passato hanno costruito pazientemente, e talvolta senza pudore, la loro "ascesa" a compiti direttivi. Alla proclamazione delle funzioni direttive come servizio e non come "status" personale (cioè autoaffermazione e, in definitiva, esercizio di potere) devono seguire scelte e comportamenti coerenti di tutto l'autogoverno e non illusori ritorni a forme dirette o mascherate di rifiuto della discrezionalità che sono incompatibili con i bisogni della giurisdizione e della collettività;

- nel volume si confrontano idee diverse di dirigente e, con particolare riguardo alle funzioni semidirettive, idee differenti del ruolo e delle modalità di selezione. La mia esperienza di come i capi ufficio sceglievano i propri collaboratori e attribuivano incarichi mi ha portato a vedere con favore l'attribuzione al CSM della scelta dei semidirettivi, così come sono portato a pensare che ci siano scelte che la sede centrale opera in modo più libero rispetto a condizionamenti personali e locali. Resta comunque un tema meritevole di attenzione, anche se non trovo felice il porre in relazione la dimensione locale della selezione con il contrasto alla "carriera": ho ben presenti le lotte al coltello (anche con ricorsi al giudice amministrativo) per incarichi come quello di referente distrettuale per la formazione o per l'informatica, lotte

giocate su equilibri locali (diciamo così) e di cui era evidente la proiezione verso futuri e diversi incarichi;

- il nostro autogoverno deve rifiutare davvero l'idea che la selezione dei direttivi miri essenzialmente a tutelare il "diritto" del singolo aspirante. Una idea che traspare con forza da plurime decisioni del giudice amministrativo, che sembra trasporre nella valutazione delle scelte del CSM il proprio modo di essere e la propria cultura. Ma certo, se lo stesso CSM favorisce la mobilità dei direttivi o in tempi brevissimi (vds. interpretazione dell'art. 195 OG) o comunque in tempi inferiori al periodo di valutazione, non solo si disinteressa dell'andamento degli uffici abbandonati ma conforta l'idea che alla fine quello che deve cedere è l'interesse di tali uffici (e relativi utenti) a essere coordinati per un tempo e con progetti apprezzabili e valutati;

- infine, grande attenzione deve essere dedicata agli strumenti formativi. Il fastidio con cui molti magistrati guardano all'obbligo di aggiornarsi risulta paradossale quando concerne un *mestiere* che presuppone conoscenze, saperi e competenze estranee alla nostra cultura tradizionale. Il volume contiene molti spunti su questo tema, che attraversano più interventi e che speriamo siano di stimolo per i formatori e per i *formandi*.

L'articolazione del volume e l'indicazione degli argomenti trattati danno da soli idea dell'ampiezza dell'analisi che proponiamo e della pluralità delle voci. Mi preme evidenziare il tentativo di uscire dal nostro *hortus conclusus* e di guardare a ciò che accade fuori dal ristretto universo in cui il dibattito fra magistrati sembra confinarsi.

I contributi che esperti non giuristi forniscono qui sui sistemi di giustizia, sulle logiche della direzione di organizzazioni complesse e sui sistemi di valutazione ci impongono di non isolare la selezione dei dirigenti dal contesto. La modalità e i criteri di selezione sono figli dell'idea di giurisdizione che perseguiamo. Da un capo ufficio da cui ci si attende che lasci i singoli liberi di organizzarsi e che offra loro "tutela" purché non disturbino, si pretendono attitudini che non coincidono affatto con quelle necessarie a un capo ufficio che punti sulla innovazione, che chiami a raccolta tutte le energie, che responsabilizzi i singoli, che chieda loro uno sforzo coordinato in vista di un risultato apprezzabile.

Non è, dunque, un caso che le diverse sensibilità presenti nel CSM sostengano prima e difendano poi magistrati che incarnano idee diverse di giurisdizione. Ma questo è cosa diversa dal sostenere persone palesemente inadatte al ruolo o giungere a *compensare* le differenze ricorrendo ad artifici, a logiche e comportamenti – in sede locale e centrale – che tradiscono la missione dell'autogoverno e lo portano al discredito.

PARTE PRIMA

QUALE DIRIGENZA

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

LA DIRIGENZA DEGLI UFFICI GIUDIZIARI: UNA RIFORMA DA COMPLETARE A LIVELLO CULTURALE E NORMATIVO

di *Claudio Castelli*

Il nuovo assetto della dirigenza si è imposto per il fallimento del precedente, dimostratosi sul campo del tutto inadeguato. La risposta ha mostrato profondi limiti culturali e una malintesa idea di carriera che contrasta con l'art. 107 della Costituzione. Come le altre, anche la "specializzazione" dirigenziale si fonda sulle attitudini, e questo richiede di accettare la relativa e inevitabile discrezionalità di valutazione.

La leadership – garanzia di coerenza del sistema e di governo di uffici sempre più complessi – deve confrontarsi con strutture di direzione diffuse.

Definire ruolo e compiti delle figure direttive e semidirettive richiede di distinguere uffici giudicanti e requirenti e di fissare criteri adeguati.

Una discrezionalità nelle nomine è inevitabile e necessaria, ma si possono individuare indici oggettivi e diversi a seconda del percorso professionale dei candidati e raggruppabili in tre macrosettori (indicatori e dati; attività svolta e relativa documentazione; documenti progettuali) e in undici "sensori".

De iure condendo si deve pensare a tabellarizzare gli incarichi semidirettivi secondo logiche di selezione tra chi è disponibile e secondo una procedura partecipata e rafforzata. Ai molti e importanti pregi di tale soluzione corrisponde il difetto di attribuire maggiori poteri ai dirigenti, ma si tratta di rischio che può risultare accettabile.

1. Il nuovo ordinamento giudiziario come occasione della crisi

La fine di un sistema indifendibile

Il nuovo Ordinamento giudiziario del 2006-2007 viene spesso letto come la causa della crisi prodottasi nel processo di nomina dei dirigenti, per la fine del principio dell'anzianità e la conseguente introduzione di un fortissimo

Questione giustizia n. 2-3, 2013

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

elemento di discrezionalità nella selezione dei candidati, discrezionalità che viene ad essere letta, per le scelte effettuate e per la sua stessa latitudine, come arbitrio. Ma a sua volta il nuovo Ordinamento giudiziario su questo punto è stato frutto di una crisi.

In realtà la crisi della dirigenza e dei criteri di nomina dei dirigenti affonda nel passato. L'elemento scatenante che aveva evidenziato la bancarotta del sistema era stata l'istituzione delle preture circondariali e delle procure presso le preture che aveva moltiplicato gli incarichi direttivi giungendo al numero di 764 direttivi negli uffici di merito, oltre a un migliaio di semidirettivi. L'ampiezza del numero (circa un quinto di tutti i magistrati in servizio) e l'anzianità elevata richiesta per la nomina (almeno la qualifica di appello, ovvero tredici anni) faceva sì che un incarico direttivo non poteva essere negato a nessuno e che la concorrenza per i singoli posti (salvo ovviamente quelli delle grandi sedi, i più ambiti) era davvero limitata con una media di tre concorrenti per ogni posto bandito. Ma la nomina massiccia dei dirigenti degli uffici (in larga parte nuovi) nel 1989 in occasione della riforma del processo (e conseguentemente ordinamentale) dimostrava come l'ottica di distribuzione e rotazione portasse a nomine di persone del tutto inadeguate e incapaci, con notevoli danni.

Questa constatazione crescente di inadeguatezza si univa all'insofferenza per una gerontocrazia dominante e per l'indeterminatezza dei ruoli. Il sistema era ormai in crisi irreversibile. La modifica ordinamentale del 2006 fotografa e cerca di dare una risposta a questa crisi. Risposta comunque insufficiente, anche per una carente elaborazione culturale complessiva. La tradizionale risposta data a questa crisi dalla cultura giuridica e dalla magistratura associata, con la temporaneità degli incarichi direttivi, era comunque insufficiente in quanto toccava solo uno degli aspetti, la sostanziale inamovibilità, ma non la ridefinizione del ruolo, né l'individuazione delle attitudini e dei criteri di selezione. Non solo, ma non veniva intaccato il pensiero retrostante in una larga parte della magistratura, che restava quello dell'incarico direttivo come carriera e della rotazione come garanzia della corporazione. Se prima l'anzianità (con qualche eccezione *in malam partem* di natura ideologica) era garanzia di diffusione e raggiungimento degli incarichi direttivi, ora la temporaneità viene ancora interpretata come rotazione cui tutti o quasi devono avere accesso (con una silenziosa rivalutazione dell'anzianità).

Una risposta parziale e un deficit culturale

La risposta della temporaneità, sia pure rivoluzionaria per la magistratura, è del tutto insufficiente. Non sono definiti i ruoli, non è chiaro il tipo di attitudini da valutare, non vi è un chiaro percorso di formazione e verifica. Il ruolo del presidente del tribunale (art. 47 OG) è definito sia pure in modo generico, mentre nessuna definizione è data del presidente della Corte di appello, non vengono definite né formate le attitudini, i parametri orientativi sono generici e non oggettivizzabili. Il CSM ha cercato di prendere sul serio la sfida. I parametri elaborati con il Ministero e poi inseriti nella Circolare sono

da un punto di vista astratto esaurienti e completi, ma in realtà proprio la loro complessità e inevitabile genericità consente qualsiasi scelta. L'ambiziosa stesura di un testo unico della dirigenza è nel contempo sforzo eccezionale di dare una parametrizzazione precisa, ma anche dimostrazione dell'incapacità del Consiglio, con l'attuale strumentazione, di fare il salto di qualità che sarebbe necessario. Ciò è conseguenza di un evidente deficit culturale: nessuno prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina aveva svolto un minimo di valutazione di impatto sulle conseguenze.

Ne consegue che l'aumentata discrezionalità nelle indicazioni (inevitabile nel momento in cui man mano cede l'anzianità) viene sempre più letta, complice qualche scelta gravemente e irrimediabilmente sbagliata, come mero arbitrio.

Una malintesa carriera

La magistratura non può avere carriera, come del resto stabilisce l'art. 107 Costituzione secondo cui i magistrati si distinguono fra loro solo per funzioni. L'idea in fondo dominante tra i magistrati è radicalmente diversa e una carriera in cui obiettivo è l'incarico direttivo o semidirettivo è nella testa di larga parte dei magistrati. L'obiettivo è il prestigio e il potere insito nell'incarico, quando non il tentativo di lavorare di meno. Un obiettivo del tutto diverso da quello di mettersi alla prova in una funzione ulteriore, rispetto a quella puramente giurisdizionale, molto più impegnativa, onerosa e responsabilizzante.

Anche alcuni sbarramenti che oggi vengono riproposti, all'epoca già contenuti in progetti di riforma ordinamentale, in realtà cercano di troncane o contenere spinte alla carriera a livello normativo, limitando nel numero o nel territorio gli incarichi conseguibili dal singolo. In questo spazio rientrano le proposte di consentire il conseguimento di un massimo di due incarichi direttivi nella vita professionale, di impedire il passaggio a incarichi direttivi nell'ambito dello stesso distretto o ancora di imporre un periodo di decantazione come giudice o PM tra l'uno o l'altro incarico. Francamente mi sembrano rimedi che esaltano la carriera più che deprimerla, proprio perché continuano nella stessa logica secondo cui l'incarico direttivo è qualcosa di più e di meglio dell'attività giurisdizionale e non è una delle funzioni in cui si articola la professione di magistrato. Non solo, ma l'idea di fondo che viene riproposta è ancora quella della rotazione e non di valorizzare e valutare le attitudini. L'illusione interessata è che larga parte dei magistrati abbiano le attitudini e le capacità per svolgere il ruolo di dirigente. La rotazione o il ripristino di un principio relativo di anzianità sarebbero in questo quadro quasi inevitabili. Una prospettiva che ritengo francamente superata, perché non tiene conto della specificità della figura del dirigente, dei suoi compiti e della sua responsabilità. Il problema mi pare piuttosto quello della pari dignità di tutte le funzioni da un lato e della valorizzazione anche in questo campo, come in ogni specializzazione e specificità professionale, della formazione e delle attitudini. Punto irrinunciabile, che all'esterno spesso non viene capito,

ma che bisogna mantenere saldo proprio alla luce dell'art. 107 Costituzione e delle deviazioni che verrebbero altrimenti indotte, è l'esclusione di qualsiasi indennità aggiuntiva o diversa retribuzione per il dirigente: un tale passaggio significherebbe introdurre un ceto di magistrati più eguali degli altri, che si differenziano non più solo per funzioni.

Un percorso per la dirigenza?

Già alcune norme di legge disegnano un percorso per accedere alla dirigenza, con la necessaria obbligatoria frequenza di corsi di preparazione presso la scuola della magistratura. Attività di formazione del tutto condivisibile e da assicurare a tutti i richiedenti. Ma il problema ulteriore è se risulta opportuno chiedere o prendere come elemento preferenziale un vero e proprio percorso che parta da incarichi semidirettivi o direttivi in uffici di minori dimensioni, e prosegua con incarichi semidirettivi o direttivi in sedi di maggiori dimensioni. Il pregio di tale scelta è che consentirebbe una selezione quasi automatica, diminuendo gli aspiranti, e potrebbe agevolare una valutazione dopo il primo accesso, sulla base dei risultati conseguiti. Il difetto che mi porta a valutarla in modo assolutamente negativo è che in tal modo si costruisce una vera e propria carriera parallela di dirigente, stimolando i singoli a effettuare le proprie scelte professionali, non sulla base di una reale disponibilità, ma strumentalmente per crearsi le condizioni per future nomine.

Un recupero della gerarchia?

Per lungo tempo abbiamo contrastato la gerarchia negli uffici giudiziari. Scelta inevitabile e tutt'altro che ideologica: l'esempio che avevamo davanti nel peggiore dei casi era di capi collusi, nel migliore di magistrati che accedevano al soglio dirigenziale per avere la giustificazione di avere il binomio più prestigio, meno lavoro. Tant'è che i capi modello positivo erano quasi mitici, purtroppo rari. Con ciò si è perso l'elemento "positivo" della gerarchia, ovvero l'essere uno dei fattori fondamentali e più facili di coesione di un'organizzazione. Poi man mano ha preso piede una rivalutazione della gerarchia, distinguendo tra lato processuale, in cui il magistrato è e deve essere del tutto indipendente (con qualche temperamento per il PM), e lato organizzativo in cui regole comuni sono fondamentali. Questa accezione e rivalutazione è razionale e sacrosanta. Idee assemblearistiche, che negano la funzione fondamentale dei dirigenti, sono anacronistiche e ormai del tutto superate da qualsiasi cultura organizzativa. Ci piaccia o no, ma la gerarchia (intesa come funzioni e non come potere) è uno degli strumenti di coesione e di coerenza fondamentali di qualsiasi struttura e il primo compito del capo è quello di aiutare. Tutti noi riteniamo inevitabile che una burocrazia abbia un presidente, con ineliminabili compiti organizzativi e di rappresentanza. Così è anche per gli uffici giudiziari (con la differenza che si tratta di strutture assai più complesse). Non solo, ma gestire oggi un ufficio, e anche una sezione, è molto più complicato del passato in quanto la domanda del territorio e dei cittadini è molto più esigente e pressante e le risorse sono molto più scarse.

Se una volta era sufficiente gestire la sopravvivenza della struttura, contando sulla formidabile forza inerziale propria delle istituzioni, oggi è necessario un progetto, l'esame del magazzino e della domanda, l'elaborazione di un progetto per l'ufficio, l'utilizzo delle tecnologie, la riorganizzazione delle cancellerie e del ciclo dei fascicoli. È un vero e proprio mestiere in più che deve essere formalizzato e dedicato. Ma c'è anche una rivalutazione che oggi sta prendendo piede, differente e pericolosa. Nelle parole di molti l'idea non è diversa da quella che ambienti industriali in altri settori hanno conclamato: troppi lacci e laccioli; occorre dare al capo mano libera e solo così alla fine si potranno valutare i risultati e questi potrà rispondere delle sue scelte. Un'opzione non condivisibile in quanto da un lato la discrezionalità di azione che oggi, a normativa invariata, un dirigente di ufficio possiede è già enorme e dall'altro limitarsi a una sorta di controllo di gestione postumo porterebbe ad azzerare i diritti dei magistrati dell'ufficio e dell'utenza e a non consentire interlocuzioni, partecipazione, correzioni di rotta. Quattro anni sono un tempo limitato, ma più che sufficiente per devastare un ufficio giudiziario. La giustizia è una cosa troppo seria per lasciarla solo ai dirigenti dell'ufficio. Discorso diverso è quello relativo all'organizzazione e direzione come dato centrale di ogni struttura, alla necessità di leadership, al ruolo centrale che leadership formali e informali hanno avuto negli uffici giudiziari e al valore anche espansivo che possono avere.

La collegialità della direzione e il rapporto con il dirigente amministrativo

Già oggi il dato normativo crea una direzione necessariamente collegiale, dando le competenze amministrative in tema di personale e beni e servizi a un dirigente amministrativo formato e reclutato tramite concorso. Affiancamento che, superando le polemiche sulla cd. doppia dirigenza, si è rivelato prezioso per il dirigente magistrato. Ma, in particolare negli uffici di maggiore dimensione, una direzione deve essere necessariamente e inevitabilmente collegiale, creando una sorta di comitato operativo che funga da momento di confronto e decisione, utilizzando ampiamente lo strumento della delega. Il buon dirigente decide e si assume le responsabilità, ma utilizza bene lo strumento della delega nella scelta delle persone e dei compiti.

Alcuni problemi irrisolti

Continuiamo a trascinarci dietro problemi del passato e a questi se ne aggiungono di nuovi. Abbiamo una valutazione per titoli ancora di tipo formalistico in cui si valuta il curriculum e le esperienze, ma non i risultati, non il modo con cui è stata vissuta la professione, non le reali capacità organizzative. Non abbiamo mai avuto il coraggio di dire espressamente se la provenienza dalla medesima sede o da sede diversa fossero elementi preferenziali o meno, non abbiamo differenziato adeguatamente gli uffici per dimensioni, badando in principalità alla carica e non alla sostanza di questa. A ciò si aggiunge il problema irrisolto della destinazione (a livello concreto e non di ordinamento) da dare ai magistrati con incarichi scaduti o non confermati.

Per molti la soluzione è stata la pensione anticipata, per altri il permanere in un limbo di attesa, per altri ancora essere presidenti o procuratori ombra con effetti non positivi per la gestione degli uffici. Trovare un livello di impegno corrispondente alle loro capacità e possibilità (con possibili utilizzi come presidio deontologico, o nella più ampia direzione collegiale) è importante per gli uffici.

Valutazioni di professionalità e valutazioni attitudinali

Dobbiamo fare una scelta: vogliamo valutazioni di professionalità a tutto tondo che cerchino di fotografare perfettamente il magistrato, le sue caratteristiche e le sue attitudini o preferiamo valutazioni che attestino il mero superamento di una soglia di buona attività? La prima scelta in apparenza è la migliore, ma in realtà è difficilmente praticabile a fronte di valutazioni ravvicinate in numero estremamente congruo, con il rischio di risentire ampiamente della disomogeneità dei valutatori. Il rischio è di avere valutazioni burocratiche incapaci di cogliere le reali capacità. La seconda ipotesi è più ragionevole, ma comporta una radicale differenza tra valutazione di professionalità e valutazione sulle capacità organizzative in occasione di un concorso per posto direttivo e semidirettivo. E anche in sede di valutazione occorrerebbe, prima ancora che valutare, raccogliere elementi idonei per valutare.

2. Il ruolo del dirigente

Un ruolo in astratto definito

Il tentativo effettuato da un gruppo di magistrati e di esperti di organizzazione giudiziaria di definire, anche alla luce delle acquisizioni delle scelte organizzativistiche, un modello di dirigente è approdato a un risultato soddisfacente, ma non risolutivo. Quello che forse in modo pomposo è stato definito come “decalogo” delinea un ideal tipo di dirigente largamente condiviso. È un ideal tipo di dirigente che quindi non esiste, anche se la nostra esperienza concreta fa sì che ognuno dei capitoli del Decalogo trovi un’incarnazione esemplare. È un modello importante perché disegna un obiettivo cui tendere e valori e comportamenti condivisi che diventano automaticamente pietra di paragone.

Il ruolo del procuratore

Il ruolo del procuratore è quello più definito e articolato dalla legge, in quanto direttamente investito dal d.lgs n. 106/2006, modificato con l. n. 111/2007. Il procuratore è titolare esclusivo dell’azione penale, con una stretta potestà gerarchica sull’ufficio e i suoi componenti. Ciononostante pur avendo notevoli specificità, e in particolare la titolarità dell’azione penale, le attribuzioni e le caratteristiche del procuratore della Repubblica coincidono in larga parte con quelle generali di ogni dirigente dell’ufficio. La sussistenza di un patrimonio e di una base comune facilitano in quanto consentono una

politica più agevole sia quanto alla formazione che in relazione all'individuazione delle attitudini. Riconoscere un'omogeneità di fondo non significa comunque disconoscere le forti specificità del ruolo del procuratore della Repubblica, probabilmente il ruolo più difficile oggi, perché richiede una figura forte e complessa, capace di interventi multilivello, che unisce alla gestione organizzativa le scelte di politica penale.

Il ruolo degli incarichi semidirettivi

Il ruolo dei presidenti di sezione è ben definito dagli artt. 47 *ter* e *quater* OG con compiti di: direzione della sezione, sorveglianza dei servizi di cancelleria, distribuzione del lavoro tra i giudici, vigilanza sulla loro attività, collaborazione direttiva con il presidente del tribunale. Il ruolo che emerge è di un vero e proprio collaboratore della dirigenza, che giustifica un'ipotesi di direzione collegiale a integrazione e supporto di una direzione partecipata.

Il ruolo di procuratore aggiunto viceversa è inesistente, senza una definizione e alla mercé gerarchica del procuratore della Repubblica. La molto più ampia flessibilità delle posizioni rende comunque ancora più facile creare posizioni di collaborazione direttiva in procura.

L'importanza dimensionale e l'impatto della revisione delle circoscrizioni

Il dato dimensionale è rilevante ed è un tipico elemento in cui la quantità fa la qualità. Il dirigente potrà avere un carico giurisdizionale che man mano scema, aumentando le dimensioni dell'ufficio presieduto. Ne consegue che, lo stesso ruolo di presidente del tribunale si atteggia in modo estremamente vario e diversificato. Ciò riguarda in misura minore le procure della Repubblica, dato che il compito primario di esercitare l'azione penale impone una cointeressenza del procuratore nei procedimenti, inesistente per il presidente di un grande tribunale. Va anche rimarcato che il costante calo del numero di dirigenti (764 nel merito prima del giudice unico, 434 dopo il 2000, 366 in applicazione della recentissima revisione delle circoscrizioni) rende sempre più ampia la platea dei contendenti e più aspra la selezione. L'aumento limitato dei posti semidirettivi (in primo grado in rapporto fisso uno a dieci) non è difatti in grado di compensare questo prosciugamento, se non in misura limitatissima. Sono molto lontani gli anni Novanta in cui la media di numero di domande per ogni posto direttivo era pari a tre.

Gli indici oggettivizzabili

Quanto dovremmo cercare di individuare sono indici riscontrabili in via quanto più possibile oggettiva che consentano di valutare l'operato del magistrato. Con l'ulteriore difficoltà data dal fatto che diverso è valutare chi abbia già svolto incarichi direttivi (essendovi dei riscontri e dei parametri), chi abbia ricoperto solo incarichi semidirettivi (con riscontri e parametri esistenti, ma più contenuti) e chi si trovi a candidarsi per la prima volta per tali funzioni. In tale ultimo caso la scelta è inevitabilmente più problematica, potendo attingere solo alle, spesso non modeste, ma ben più difficilmente misurabili,

capacità dimostrate dall'interessato nella normale attività giudiziaria. Per i magistrati che non hanno ricoperto incarichi direttivi o semidirettivi saranno rilevanti le modalità con cui hanno gestito il coordinamento e i rapporti con le cancellerie e la polizia giudiziaria, la puntuale programmazione e adempimento dei propri impegni (e sotto questo profilo il deposito di un congruo numero di sentenze fuori termine potrà essere rilevante), la consapevolezza di lavorare per un ufficio e non per se stessi, la capacità di iniziativa e di collaborazione dimostrata. Inevitabilmente conteranno le modalità con cui sono stati affrontati gli incarichi di coordinamento e la responsabilità di singoli progetti, anche se su questo terreno occorre essere attenti che questi incarichi, quando attribuiti in via fiduciaria senza interpellì, non si rivelino come strumenti di cooptazione da parte del dirigente.

In ogni caso non si può coltivare alcuna illusione di eliminare una discrezionalità, comunque inevitabile, ma si può cercare di ancorarla a qualche elemento oggettivo o comunque spendibile. Non va sottaciuto che per ciascuno di questi indici ci sono controindicazioni che possono portare a una formidabile eterogenesi dei fini o a un approccio falsificato della realtà. Occorre sempre tenerne conto e, soprattutto, prendere in esame gli indici nel loro complesso senza enfattizzazioni.

Ho provato a raggruppare in tre macro settori i terreni su cui possiamo provare a individuare ed elaborare indici e sensori oggettivizzabili.

3. Indicatori e dati

La produttività dell'ufficio

Il dato sui flussi, le pendenze, i tempi di definizione, le statistiche dei giudici e delle sezioni è il primo elemento da verificare. Questo per un triplice scopo: vedere se questi dati esistono, vengono curati e seguiti costantemente, accertare la produttività dell'ufficio, capire se ai dati seguono analisi e interventi. Il rischio, va detto, è quello di incentivare un fordismo senza qualità, ma se l'analisi è seria si potrà capire se quello cui si tende è una produttività ragionata o la rincorsa ai numeri.

Il tasso di impugnazioni e di accoglimento delle richieste

Il tasso di impugnazioni (per i giudicanti) e di accoglimento delle richieste (per i requirenti) sono due elementi di qualità che connotano un ufficio. Possono benissimo esservi ulteriori fattori che inquinano il dato (ad esempio la differenza di tesi giurisprudenziali o gli enormi ritardi degli uffici di appello che suonano di incoraggiamento ad appelli e ricorsi), non di meno in generale un limitato tasso di impugnazioni e una quota sufficientemente elevata (direi tra il 60 e il 90%) di accoglimento delle richieste da parte del PM sono indice di uffici che funzionano complessivamente bene e come tali significativi anche di una buona direzione.

Il tasso di turn over

Il tasso di *turn over* può dipendere da moltissimi fattori: carico di lavoro, appetibilità della materia, capacità di gestione della sezione (o ufficio), leadership. Occorre vedere se attraverso valutazioni comparate siamo in grado di purgare dai primi due aspetti il tasso di *turn over*. Un dato di esperienza è che a capi incapaci e sgraditi corrisponde un fortissimo *turn over*. Il problema è di riuscire a isolare la parte di loro responsabilità.

4. Le attività svolte e la relativa documentazione

Le riunioni ai sensi dell'art. 47 ter OG

Le riunioni ai sensi dell'art. 47 ter OG sono una delle principali cartine tornasole delle capacità di un presidente di sezione. Riunioni che sono dense di risultati solo se adeguatamente preparate, frutto di un'analisi organizzativa, di una raccolta ragionata della giurisprudenza, derivanti da rapporti di collaborazione e rispetto con gli altri giudici e con la cancelleria. Una lettura del verbale di una di queste riunioni è normalmente indicativo. Così è essenziale verificare se queste riunioni e questi verbali entrano nel circuito della gestione del tribunale, a cura del suo presidente, o restano meri adempimenti formali.

L'esistenza di un sito internet e di una carta dei servizi

La dotazione di un sito internet è un elemento meramente sintomatico, ma significativo. Idem per la guida ai servizi, anche se oggi tali elementi, pure da tenere in conto, rischiano di essere più di immagine che di sostanza.

Diverso sarebbe per la stesura di carte dei servizi (ovvero per un impegno di *performance*) di cui comunque nessun ufficio giudiziario è dotato.

Il massimario o la banca dati giurisprudenziale della sezione o dell'ufficio

Si tratta di un passaggio chiave di qualità, in piena sintonia con la prospettiva di una giurisprudenza autocontrollata e prevedibile contenuta nell'art. 47 ter e un formidabile supporto per i giudici, per la cancelleria e per lo stesso contenimento della domanda.

La realizzazione dell'ufficio per il processo

La realizzazione dell'ufficio per il processo o del giudice è elemento qualificante dell'attività del dirigente.

5. I documenti progettuali

L'attività di indirizzo del dirigente amministrativo e i documenti del ciclo di pianificazione e controllo

L'attività di indirizzo del dirigente amministrativo e la presenza e qualità dei diversi documenti sul ciclo di pianificazione e controllo (ovvero il piano

annuale della dirigenza e del capo dell'ufficio, il piano annuale delle *performance* e la relazione sulle *performance*, il piano annuale di smaltimento degli affari civili, il bilancio di responsabilità sociale) dovrebbero dare una fotografia dinamica dell'ufficio e dell'attività del dirigente.

Le tabelle. Predisposizione e osservanza

La proposta tabellare e il suo rispetto sono elementi fondamentali della programmazione e della capacità di attenersi alle regole.

Il progetto generale e gli obiettivi: qualità degli stessi e loro raggiungimento

È un ulteriore elemento di valutazione della qualità dell'intervento, esigendo precisione, articolazione e verificabilità.

6. Una proposta *de iure condendo*: la tabellarizzazione rafforzata dei semidirettivi

Si può provare a formulare una proposta di modifica normativa che tenda a più obiettivi: aiutare il CSM nella scelta degli incarichi semidirettivi, consentendo di focalizzare la sua principale attenzione sugli incarichi direttivi (utilizzando con molta più generosità i possibili approfondimenti istruttori), garantire l'accesso ai semidirettivi alla platea di chi abbia attitudini, anche senza precedenti esperienze, sdrammatizzare le nomine, assicurare un ritorno non traumatico alle funzioni di giudice o sostituto.

Qualsiasi intervento venga proposto deve prendere come dato di partenza e come paletto non modificabile la Costituzione che affida le nomine al CSM. Mettere mano alla Costituzione in un tema così delicato è pericolosissimo: si sa dove si comincia, ma non dove si arriva.

Uno dei principali pregi di questa scelta è di ridurre il carico di lavoro della commissione preposta alle nomine del CSM. So bene che vi è una forte richiesta di approfondimenti istruttori: audizioni degli interessati (per non parlare dei magistrati "governati"), attenta disamina dei progetti organizzativi, pubblicità della procedura. Oggi tutto questo è in larga parte impossibile a fronte di uno standard di quasi un centinaio di nomine di incarichi direttivi e altrettante conferme l'anno e di un numero tra le trecento e le quattrocento nomine e altrettante conferme l'anno. Solo riducendo drasticamente i numeri, senza togliere questo potere al CSM, è possibile una maggiore attenzione e, quando necessaria, una più ampia istruttoria. La tabellarizzazione degli incarichi semidirettivi può costituire una risposta in questo senso.

I compiti

Il primo passaggio è quello di definire i compiti degli incarichi semidirettivi. Una buona definizione è già contenuta nell'art. 47 *quater* OG in relazione ai presidenti di sezione, compiti che andrebbero estesi a una vera e propria collaborazione direttiva e che dovrebbero essere poi estesi, mutuati e adattati

alle corti di appello e alle procure della Repubblica (qui con maggiore flessibilità). Vi è una necessità di creare leadership, ma questo non può voler dire un uomo o una donna soli al comando, ma partire dalla collaborazione direttiva e dalla crescita sul campo che una tale esperienza comporta per aiutare la costruzione di dirigenti idonei e per assicurare continuità all'ufficio quando il dirigente cambia e nelle fasi di interregno.

Il numero

Il secondo passaggio riguarda il numero di incarichi semidirettivi necessari. Oggi, come sappiamo, è prevista la proporzione di uno a dieci per i tribunali e le procure. Mentre nessuna proporzione vi è quanto alle corti di appello, laddove il numero è molto vario, derivante da sedimentazioni del tempo. Un discorso a parte riguarda gli uffici GIP che hanno ereditato le strutture dei vecchi uffici istruzione con la creazione nelle dodici principali città italiane storiche di un presidente e un presidente aggiunto, con l'assurdità di prevedere ben due semidirettivi anche in situazioni in cui ci sono tre o quattro GIP. Prevedere il presidente GIP solo dove ci sono almeno un numero minimo di giudici (tipo otto) e abolire il posto di presidente aggiunto mi sembrerebbe razionale. Così credo sarebbe razionale estendere la regola dall'uno a dieci anche alle corti di appello. So che molti pensano che ci siano troppi semidirettivi, ma non condivido tale opinione: in qualsiasi ufficio vediamo come sempre più prolifichino incarichi vari di collaborazione direttiva; da responsabili di progetto a compiti di vigilanza. Ricondurre questi incarichi su chi a livello formale dovrebbe svolgere tali funzioni sarebbe salutare. Non solo, ma nei piccoli tribunali (quelli con meno di venti giudici per intendersi) la presenza di un presidente di sezione che possa fungere anche da vicario è importante. Per questo non credo che oggi sarebbe saggio diminuire il numero di incarichi semidirettivi.

La tabellarizzazione

Tabellarizzare non vuol dire rotazione. Vuol dire fare una cernita tra le persone disponibili a mettersi alla prova e che abbiano capacità. Ciò comporta inevitabilmente un fortissimo aumento di potere per il dirigente dell'ufficio cui competerebbe effettuare la proposta. Questo aumento di potere, per certi versi inevitabile, e che risponde a una domanda di responsabilizzazione dei dirigenti, potrebbe essere bilanciato attraverso una procedimentalizzazione partecipata. Ovvero prevedere che sei mesi prima della scadenza delle tabelle i magistrati interessati a posti di presidenti di sezione per una sede possano presentare domanda e che candidature possano essere espresse anche dalle assemblee dell'ufficio e dagli Ordini degli avvocati, lasciando la proposta dei candidati o di una rosa di candidati al presidente. La decisione finale sarebbe ovviamente comunque del CSM, mentre la procedimentalizzazione partecipata (con assemblea dell'ufficio, eventuali osservazioni, parere del Consiglio giudiziario) garantirebbe una scelta ponderata e controllata del presidente. Credo che sarebbe opportuno consentire l'avanzamento di candi-

dature anche da magistrati appartenenti ad altri uffici, purché legittimati per il trasferimento. Ovviamente si tratterebbe di una nomina tabellare e quindi per tre anni, rinnovabile una sola volta.

Le procure della Repubblica

Una procedura simmetrica potrebbe essere pensata quanto alle procure della Repubblica, con la raccolta di candidature, il coinvolgimento dell'assemblea dell'ufficio e dell'Ordine degli avvocati e la formulazione di proposte o rose di proposte ancorate al progetto organizzativo triennale. Anzi una procedura di tale genere avrebbe il doppio pregio di dare un evidente potere al procuratore, ma nel contempo di aumentare strumenti di controllo tramite la verifica di congruità e bontà del progetto organizzativo, legato alla proposta degli aggiunti. La nomina sarebbe sempre riservata al CSM dopo la procedura partecipata con il coinvolgimento dei Consigli giudiziari. Il ruolo particolare svolto dall'avvocato generale consiglia di escludere questa figura da una tale procedura, riservandone la nomina come oggi al CSM.

Conclusione

Il sistema proposto ha pregi e difetti. Il pregio di consentire al CSM di concentrare le proprie risorse limitate principalmente nella scelta dei direttivi (cosa assolutamente necessaria per lo stesso numero di incarichi che ogni anno il Consiglio deve assegnare), di sdrammatizzare la nomina, di responsabilizzare il livello locale e in particolare i dirigenti degli uffici, di creare percorsi professionali non traumatici alla fine degli incarichi. Ha l'evidente difetto di dare un ulteriore e non indifferente potere ai dirigenti.

La mia fantasia ed esperienza si ferma qui. Ovviamente ho la massima apertura per ulteriori arricchimenti.

Non credo possiamo avere l'illusione di giungere a sistemi oggettivi e, al di là di quanto alcuni dicono, in Europa non esistono sistemi che risolvono i problemi.

La discrezionalità nella valutazione è inevitabile, e se la togliamo al CSM la diamo a qualcun altro, ma il nostro tentativo per renderla accettabile e condivisibile è di cercare di ancorarla a un modello e a elementi trasparenti o comunque leggibili: soprattutto si tratta di scelte che devono avvenire seguendo un percorso di formazione, parametri trasparenti di candidatura e di nomina e valutando i fatti e i risultati e non i titoli formali.

DIRETTIVI E SEMIDIRETTIVI: INDIETRO NON SI TORNA

di *Francesco Gianfrotta*

Negli anni Ottanta ai poteri ampi e incontrollati dei dirigenti corrispondevano criteri di selezione ancorati all'anzianità e a logiche di scambio. Le differenze inaccettabili nella gestione dei processi, da un lato, e, dall'altro, la vicenda Meli-Falcone furono esempi di come quello stato di cose non potesse proseguire. Dimostrato che l'anzianità non evitava scelte sbagliate e metodi sbagliati, ogni nostalgia del passato appare fuori luogo e sposta solo l'attenzione dai bisogni e dalle soluzioni di oggi. Dobbiamo allora chiederci: quale dirigente? Ma ancora prima: quale giustizia? La crescita della cultura dei diritti e della consapevolezza dei magistrati costituiscono un progresso dell'intero sistema che non va ignorato. Scegliere dirigenti all'altezza della giurisdizione di oggi si può e il "Decalogo" è un esempio di come il tema possa essere affrontato positivamente. Sia il carattere del nostro sistema sia l'esperienza personale mi fanno dire che solo una direzione collegiale dell'ufficio consente di far fronte alla complessità dei problemi. Il ruolo semidirettivo è dunque centrale e richiede attitudini e impegno in linea con quelli del dirigente.

1. Partire dall'inizio: ovvero, come eravamo e cosa pensavamo

La questione dei dirigenti degli uffici giudiziari è di grande importanza. Ormai essa è avvertita in tutta la sua specificità e acutezza, nella prospettiva di una riforma della giustizia che ambisca a essere strutturale. Di più. Col tempo, nella percezione degli addetti ai lavori, essa ha acquisito rilievo centrale. Non questione di natura solo ordinamentale, ma autentico crocevia di problematiche ben più complesse, che chiamano in causa sia i principi che dovrebbero ispirare l'amministrazione della giustizia, che la sua effettiva realtà: l'autogoverno (con particolare riguardo alla capacità del sistema di affrontare i tanti aspetti che può assumere – anche all'interno dell'ordine

Questione giustizia n. 2-3, 2013

giudiziario – la questione morale) e il funzionamento degli uffici; la carriera dei magistrati e la loro formazione; il rapporto tra uffici giudiziari e territorio di riferimento, a partire dalle istituzioni che in esso sono presenti.

Si tratta, peraltro, di questione dibattuta fin dagli anni Ottanta. Chi volesse rileggere alcuni interessantissimi contributi che sul tema sono stati elaborati in quegli anni e in quelli successivi rimarrebbe colpito dalla profondità di alcune intuizioni e dalla loro permanente attualità, ma non potrebbe non rilevare la – parimenti profonda – diversità dell’approccio rispetto a quello che oggi solitamente accompagna le riflessioni sul tema.

Negli anni Ottanta, tale approccio era – e non poteva che essere – sostanzialmente difensivo. Del dirigente, ritenuto titolare di un potere vastissimo e pressoché “*legibus solutus*”¹, occorre limitare anzitutto la sua potenzialità dannosa per un esercizio realmente indipendente della giurisdizione e per la garanzia dell’indipendenza e dell’autonomia del singolo magistrato. Si intuiva che la questione dei dirigenti degli uffici giudiziari era strettamente collegata a una vera e propria anomalia del nostro sistema giudiziario, consistente nella arbitrarietà dei metodi della loro nomina, influenzata da logiche di appartenenza e da pratiche di lottizzazione. Ma l’attenzione si concentrava soprattutto sul fatto che i poteri dei dirigenti, vastissimi, venivano esercitati senza alcuno dei vincoli propri della attività giurisdizionale (la “regolamentazione legislativa delle procedure”, l’“obbligo di motivazione”, la “impugnabilità delle decisioni”) e della attività amministrativa (la “responsabilità amministrativa”, l’“assoggettamento della potestà discrezionale a criteri uniformi, predisposti nell’interesse collettivo e ispirati al principio della parità di trattamento”). La loro finiva per essere una attività avente «lo stesso carattere di insindacabilità e riservatezza proprio della funzione giurisdizionale (senza i vincoli e i limiti di questa), con la conseguenza che al riparo da ogni controllo e senza subordinazione ad alcuna regola, è possibile ogni prevaricazione, ogni distorsione, ogni arbitrio»; per di più, valendo anche per gli incarichi direttivi «la regola dell’inamovibilità, sol che l’interessato lo voglia, si crea un feudo e un monopolio di potere inattaccabile». Tra le manifestazioni più vistose di tale concentrazione di potere vi era il fatto che in alcuni uffici si iniziavano «delicatissime inchieste che in altri vengono affossate», in ossequio a «diversi indirizzi che ai singoli uffici giudiziari vengono impressi dai rispettivi dirigenti»; per non parlare di «significative forme di subordinazione della funzione giudiziaria a interessi di gruppi di potere ad essa esterni», possibili «solo ad opera di chi sia in grado di controllare taluni particolari uffici giudiziari ritenuti giustamente delicatissimi»².

È pur vero, peraltro, che nel decennio successivo la riflessione sul tema già faceva registrare accenti assai diversi, che – all’evidenza – risentivano di specifiche vicende inerenti il funzionamento di alcuni uffici giudiziari e

1. E. Paciotti, *La questione dei dirigenti degli uffici giudiziari*, in *La professione del giudice*, FrancoAngeli, Milano, 1985, p. 173 ss.

2. *Ibid.*

l'attività dei magistrati nominati dirigenti dei medesimi. Era lo stesso CSM a prendere posizione nettamente a favore della temporaneità degli incarichi direttivi e del ridimensionamento del valore della anzianità come titolo per la nomina, a vantaggio dei titoli attitudinali e di merito, da valutare comunque sulla base di criteri oggettivi. Si lasciava, peraltro, aperto il problema – pure affrontato – se la titolarità di un ufficio direttivo dovesse essere collegata alla titolarità di uno specifico posto dell'organico, oppure dovesse essere considerata come un incarico di funzioni conferito a uno dei magistrati appartenenti all'ufficio³. Non solo. Il criterio della anzianità nella scelta dei dirigenti cominciava a essere storicizzato. Lungi dall'essere ritenuto criterio preferibile in quanto idoneo, di per sé, ad assicurare la migliore scelta, esso era esplicitamente qualificato come «una necessaria garanzia, un limite all'arbitrio», in considerazione della vasta concentrazione di poteri che ancora caratterizzava tali incarichi, per ciò oggetto di interesse per quanti avessero in animo di condizionare lo svolgimento della funzione giudiziaria, influenzando anche su singole decisioni⁴. E però il ragionamento in positivo, volto ad articolare proposte profondamente innovative sul piano ordinamentale, anche solo al livello della normazione secondaria, si arricchiva, in quegli anni, di nuovi approdi, destinati a raccogliere, col tempo, un diffuso e trasversale consenso. Sicché, mentre si sottolineava la perdurante attualità del principio della temporaneità degli incarichi direttivi, volto a «garantire, contro il consolidamento dei centri di potere, l'indipendenza interna dei magistrati, il principio del giudice naturale e il pluralismo giurisprudenziale», si auspicava l'introduzione della regola per cui si dovesse richiedere agli aspiranti dirigenti «un programma della loro attività, alla stregua del quale valutare all'esito la loro opera». Si sottolineava, inoltre, che la «durata perenne dell'investitura», oltre a sollecitare «carrierismi e "vocazioni improprie", comportava «una ineliminabile valorizzazione dell'anzianità». Si apriva, infine, la discussione a temi del tutto nuovi: dalla esigenza di formulare un vero e proprio mansionario dei dirigenti, che partisse dalla distinzione tra «mansioni organizzative o amministrative e funzioni giudiziarie o giurisdizionali», al controllo sullo svolgimento dell'attività svolta; dal trasferimento di alcune competenze ad altri organismi (i Consigli giudiziari), a una rinnovata attenzione ai percorsi formativi sui temi dell'organizzazione degli uffici (da destinare non ai soli dirigenti in carica, ma a tutti i magistrati), al più generale ripensamento del rapporto con il personale amministrativo e le sue espressioni apicali (il tema della cd. doppia dirigenza)»⁵.

3. *L'attuazione della VII disposizione transitoria della Costituzione - Orientamenti per la riforma dell'Ordinamento giudiziario*, in Relazione annuale sullo stato della giustizia, 1991, in *Quaderni del CSM*, N. 56/1992.

4. E. Paciotti, *I dirigenti degli uffici giudiziari*, in *L'organizzazione della giustizia: servizio o disservizio?*, FrancoAngeli, Milano, 1994, p. 207 ss.

5. E. Paciotti, *I dirigenti*, cit.

Molta acqua è passata sotto i ponti, nell'ordine giudiziario e nella realtà esterna ad esso, e ciò non può non avere influito sul dibattito svoltosi sul ruolo dei dirigenti e sui criteri e regole delle loro nomine. Già il confronto tra le posizioni che in Magistratura democratica si esprimevano sul tema negli anni Ottanta e Novanta fa emergere differenze significative di impostazione e di merito. Ad esempio, negli anni Novanta appariva necessario – evidentemente per contrastare le posizioni di quanti auspicavano la soppressione di qualsiasi funzione dirigente – ribadire che «in una prospettiva di risanamento e di rinnovamento delle istituzioni non appare molto ragionevole proporre di sostituire a una cattiva gestione non già una buona gestione, ma nessuna gestione»¹. Nel decennio precedente, infatti, si era sostenuto che «la magistratura giudicante non ha alcun bisogno di capi: la equa e razionale distribuzione del lavoro ha molti modi aperti, predeterminati, certi, obiettivi e controllabili per essere effettuata senza alcun arbitrio e in tante sedi lo si è dimostrato»².

Proprio negli anni Ottanta, peraltro, la vicenda della nomina del consigliere istruttore del Tribunale di Palermo, destinato a succedere ad Antonino Caponnetto, sotto la cui direzione l'ufficio istruzione di quel tribunale aveva svolto e portato a termine l'istruttoria nei confronti di alcune centinaia di appartenenti a Cosa Nostra, vide il CSM diviso sulla scelta – risultata prevalente – di privilegiare il criterio dell'anzianità oppure quello delle attitudini specifiche. Il dibattito consiliare che precedette quella decisione, alto nei contenuti e per nulla influenzato da logiche di appartenenza (al punto che nessuna delle componenti consiliari votò in modo omogeneo), può oggi essere riletto e ripensato con animo sgombro dalle passioni che, all'epoca, dividevano i magistrati, che lo seguirono con forte interesse³. Un punto – tuttavia – credo non possa essere contestato. La nomina a consigliere istruttore del Tribunale di Palermo del dr. Meli, preferito a Giovanni Falcone in quanto molto più anziano di quest'ultimo, non giovò alla funzionalità di quel delicatissimo ufficio nella più importante delle sue competenze: l'istruttoria dei processi per fatti di mafia, che avrebbe dovuto conservare l'incisività e l'efficacia apprezzate negli anni precedenti. Si dovettero attendere, invece, molti anni perché le indagini giudiziarie sui delitti di mafia in quella città tornassero a rivelare la presenza sul campo di un ufficio all'altezza dei suoi compiti. Come sempre, fu la storia a incaricarsi di dimostrare chi aveva visto giusto, anticipando linee di orientamento dell'autogoverno che si sarebbero nettamente affermate in seguito, e chi, invece, aveva ritenuto che i principi fino a quel momento seguiti non dovessero essere – oltre che disattesi nel caso specifico – sostituiti da altri.

1. *Ibid.*

2. *Ibid.*

3. Per la lettura di alcuni degli interventi svolti nel dibattito consiliare, si rinvia a: E. Bruti Liberati e L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Feltrinelli, Milano, 1998, p. 109 ss.

2. Tornare alla regola dell'anzianità? No, grazie

Se non è mai inutile ripensare a come eravamo, lo è ancor meno quando affiorano certi dubbi e si è incerti sulla correttezza e utilità delle scelte operate. È quanto si sta verificando in ampi settori della magistratura, sconcertati di fronte a nomine di dirigenti non condivise per ragioni di metodo e/o di merito, critici sull'operato degli stessi, una volta che siano stati sottoposti alla prova dei fatti. La tentazione di pensare che si stava meglio quando si stava peggio coinvolge magistrati anziani e magistrati giovani: i primi, non di rado delusi in personali aspettative; i secondi, non di rado portatori di una visione del proprio ruolo nella quale il valore della garanzia per la corporazione prevale su ogni altro, e quindi anche sull'attenzione alle esigenze del servizio; gli uni e gli altri convinti che l'anzianità senza demerito non solo garantisca i singoli magistrati da specifici abusi, ma impedisca all'autogoverno scivolate verso l'arbitrio, notoriamente volto a nascondere veri e propri favoritismi.

Al riguardo, c'è una prima osservazione da fare. Una volta escluso che l'opzione a favore della anzianità oppure di valutazioni di merito quale criterio fondamentale per la nomina dei dirigenti debba essere ancorata a considerazioni ideologiche (chi oggi rimpiange il buon tempo antico fa riferimento, almeno a parole, alla cattiva prova che avrebbe dato il superamento del criterio della anzianità), occorre che le valutazioni siano non sommarie. Nessuno può negare che nomine viziate da logiche di appartenenza oppure espressioni di pratiche lottizzatorie abbiano caratterizzato anche la lunga fase in cui la regola dell'anzianità nella nomina dei dirigenti era sovrana. Aggiungasi che la magistratura di orientamento progressista, nello stesso periodo, lamentava (e denunciava con nomi e cognomi) il vigore di una vera e propria *conventio ad excludendum* ai suoi danni: a riprova del fatto che la regola della anzianità, nella sostanza, garantiva assai poco: più che la qualità dei dirigenti nominati, l'asserito diritto alla carriera dei magistrati che vi fossero interessati (*rectius*: di alcuni di loro), a prescindere dalle loro capacità. Prima o poi un posto direttivo o semidirettivo era garantito a quei magistrati di orientamento conservatore o moderato che avessero manifestato interesse in tal senso e non avessero demeritato nel corso del loro percorso professionale, indipendentemente da qualunque preventiva, seria, verifica sulla loro idoneità a ricoprirlo. I risultati, in assenza anche di controlli e verifiche a posteriori, erano quelli sopra segnalati: concentrazione di poteri fino al termine della carriera; insindacabilità del loro esercizio; condizioni obiettivamente favorevoli per lo svolgimento di pressioni sull'indipendente esercizio della giurisdizione; disomogeneità profonde (fino a giungere, alle volte, a vere e proprie opacità nella loro conduzione) quanto alla funzionalità degli uffici nelle diverse aree del territorio nazionale. Occorre che i magistrati più giovani lo sappiano (e che quelli meno giovani sollecitino, senza pregiudizi, una memoria forse appannata per il trascorrere del tempo): chi oggi invoca il ritorno al passato lavora, anche non volendo, per il ritorno a scenari già conosciuti e a inconvenienti sperimentati, e per ciò già valutati come tali

dall'insieme della magistratura associata. Non si tratta, allora, di effettuare scelte a priori; d'altronde, il superamento della regola dell'anzianità non è avvenuto per questo, e neppure per un ingenuo e superficiale inseguimento di mode meritocratiche. Si tratta, invece, di analizzare, con rigore razionale e senza semplificazioni, l'idoneità dei mezzi apprestati in relazione agli obiettivi perseguiti, tenendo presente che – versandosi in materia di amministrazione della giurisdizione – rilevano i principi dell'azione amministrativa (dunque, la correttezza nell'esercizio della discrezionalità) e non quelli della giurisdizione (che alcuni vorrebbero impropriamente trasferire alla prima).

Tutto ciò non equivale a considerare l'esistente – in tema di nomina dei dirigenti – quale il migliore dei mondi possibili. Al contrario. Numerose sono state le decisioni assai opinabili nel merito, e diffusa è la convinzione che esse, anche di recente, siano state ispirate da logiche di appartenenza quando non siano derivate anche da accordi lottizzatori. In presenza di tali situazioni, in nessun caso accettabili, debbono intervenire puntuali denunce, supportate da fatti e argomenti e non formulate sulla base di meri sospetti, tanto generici quanto indiscriminati (come, purtroppo, sovente avviene). Ma il punto è proprio questo. La (maggiore, rispetto al passato) responsabilità per le decisioni assunte che grava, in questa materia, sul circuito dell'autogoverno, esponendone l'attività, inevitabilmente, a un più articolato controllo da parte dei magistrati, costituisce, obiettivamente, una maggiore spinta alla correzione degli errori attraverso un dibattito sempre più approfondito. Dunque, l'esperienza dimostra che non certo con il ritorno alla regola dell'anzianità nel conferimento degli incarichi direttivi (e della, collegata, non temporaneità degli stessi) si può immaginare la soluzione delle problematiche oggi percepite nel funzionamento degli uffici giudiziari; e che neppure il criterio dell'idoneità specifica pone, di per sé, al riparo da determinati inconvenienti. La riflessione deve, allora, necessariamente affrontare altri aspetti, che precedono la questione della individuazione delle più soddisfacenti regole che debbono disciplinare la nomina dei dirigenti. Uno, in primo luogo: quale è il modello di dirigente che serve oggi alla giustizia del nostro Paese.

3. Quale dirigente? Ma ancora prima: quale giustizia?

Affermare che la giustizia del nostro Paese è, oggi, debole con i forti e forte con i deboli (in sostanza: è come era negli anni Settanta) è possibile solo se non si ha l'abitudine di leggere i giornali. Che debbano affrontarsi costi elevati per ottenere tutela per i propri diritti e per difendersi da accuse ritenute infondate; che la durata eccessivamente lunga dei procedimenti civili e penali penalizzi i soggetti deboli e possa essere meglio sopportata dai soggetti forti, quando non li avvantaggi direttamente; che altrettanto possa affermarsi con riguardo a molte altre criticità proprie del sistema giudiziario (a partire dalle leggi sostanziali e processuali); che tutto ciò sia vero appare difficilmente contestabile. La connotazione di classe della nostra giustizia,

pur dopo tanti anni di battaglie su vari fronti, si è fortemente attenuata senza essere del tutto sparita. Che ciò, tuttavia, non sia ostacolo insuperabile a una applicazione effettiva della legge (civile e penale) uguale per tutti, senza che il carattere forte o debole di una delle parti di una causa civile o penale possa influire sulla decisione, pare univocamente dimostrato dalla storia (verrebbe da dire: non solo giudiziaria) del nostro Paese, con risultati in grado di aver ragione del pregiudizio ideologico.

Dunque, sia che ci si soffermi sull'ultimo decennio, sia – a maggior ragione – che si consideri un arco temporale lungo, può convenirsi che la giustizia nel nostro Paese è profondamente cambiata. Ragioni di spazio impediscono approfondimenti sul punto. Ci si limiterà, di conseguenza, a poche e schematiche osservazioni.

In primo luogo, il necessario rapporto tra il sistema giudiziario e il mondo esterno ad esso ha direttamente influito su alcuni risultati dell'intervento giudiziario. La percezione dello stato della legalità nel nostro Paese, da parte di una magistratura profondamente ringiovanita e avente una estrazione sociale e orientamenti culturali sempre meno omogenei, ha favorito il diffondersi di sensibilità acute su tale tema. Ne è derivato, all'inizio del terzo millennio, un forte impegno professionale da parte dei magistrati, ispirati da motivazioni ideali che li rendono interessati ad acquisire una professionalità sempre più ricca, e tendenzialmente capaci più che in passato di leggere le vicende sottoposte al loro giudizio nella loro complessità.

In secondo luogo, una magistratura consapevole del proprio ruolo è potenzialmente capace di rispondere meglio alla assai differenziata domanda di giustizia presente nel nostro Paese. Quest'ultima, infatti, si caratterizza, nell'attualità, per l'ampliamento dell'area dei diritti meritevoli di tutela, per la richiesta di contrasto all'attività, assai pervasiva, delle grandi organizzazioni criminali, oltre che per il bisogno di sicurezza nella vita quotidiana, e infine per la domanda di rigoroso controllo di legalità rispetto all'azione dei pubblici poteri.

In terzo luogo, l'ufficio giudiziario, soprattutto – ma non solo – nelle grandi sedi, svolge una funzione che lo proietta fortemente all'esterno dell'ordine giudiziario, verso il territorio di riferimento. Di ciò sono sempre più consapevoli i magistrati, il personale amministrativo, l'avvocatura e il mondo esterno all'ordine giudiziario. Le istituzioni del territorio cooperano con quella giudiziaria non solo investendo risorse, ma anche per la realizzazione di specifici progetti che si iscrivono nel perimetro delle loro competenze e finalità, e il cui ritorno positivo per il territorio è perciò nel loro stesso interesse.

Ciò premesso, la domanda finisce per essere obbligata: può il dirigente di un ufficio giudiziario essere adeguato, pur se scelto non sulla base della idoneità specifica, per quanto ancorata a criteri oggettivi, ma sulla base (oppure con forte valorizzazione) di elementi che – per quanto obiettivi – nulla sono in grado di dire rispetto alle necessità attuali di un ufficio giudiziario? L'anzianità del candidato rivela, infatti, solo una maggiore esperienza, ma questa

può essersi formata in un percorso professionale che non consente di desumere alcun elemento specifico di conoscenza circa il possesso di determinati requisiti, oppure che consente di desumerne di meno significativi rispetto a quelli di un candidato concorrente meno anziano. E potrebbe bastare alle necessità imposte dalla natura della domanda di giustizia alla quale occorre far fronte la regola della scelta da parte dei magistrati dell'ufficio, accompagnata dalla rotazione nell'incarico? Soluzione – quest'ultima – carica di affascinanti suggestioni, ma del tutto priva di risposte razionali a quel bisogno di attenta verifica dei requisiti degli aspiranti, che l'esperienza dimostra essere il vero banco di prova di una nomina che aspiri a essere affidabile.

Poiché, però, non possono essere eluse alcune problematiche – ripete-si: tutt'altro che inesistenti – imposte all'attenzione generale dalla pratica dell'autogoverno, meritano apprezzamento gli sforzi che vanno nella direzione di ancorare la valutazione dell'idoneità alla nomina dei dirigenti a criteri specifici, soprattutto se questi ultimi, considerati nel loro insieme, possono essere utili a elaborare l'elenco delle competenze del dirigente, configurandone un vero e proprio mansionario. Tale è, ad esempio, il cd. Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario, elaborato, nell'ottobre 2012, da un gruppo di magistrati e docenti universitari, sotto il patrocinio del COMIUG (Comitato per l'organizzazione, il management e l'informatizzazione degli uffici giudiziari). In questa sede è sufficiente un mero richiamo al testo, non senza farlo precedere da alcune osservazioni.

In primo luogo, non consta che sia stata elaborata una riflessione più articolata sul punto. Il documento, infatti, contiene indicazioni molto specifiche. Queste, a loro volta, risultano coerenti con quelle premesse, peraltro riportate nel documento, da tempo costituenti altrettanti punti fermi della riflessione sul tema della dirigenza giudiziaria e attinenti – tra l'altro – alla diversità delle funzioni del dirigente rispetto alle ordinarie funzioni giudiziarie, al coinvolgimento nell'organizzazione degli uffici di tutte le componenti dei medesimi, al rapporto tra profili inerenti la responsabilità dei dirigenti, la deontologia e le tabelle, alle finalità (selezione, valutazione, formazione) del Decalogo.

In secondo luogo, il documento esprime una moderna visione dell'ufficio giudiziario, non monade senza porte né finestre, ma realtà capace di interagire con altri attori istituzionali: anzitutto, gli altri uffici, in forza di una concezione integrata della funzione giudiziaria, volta a realizzare un unico servizio, come tale scevra da forme improprie di patriottismo di ufficio; poi anche le altre istituzioni, per i necessari rapporti che l'ufficio intrattiene con esse.

In terzo luogo, nel documento si affrontano e si danno indicazioni specifiche per la soluzione delle problematiche derivanti dalla complessità dell'ufficio giudiziario: che ha componenti distinte, titolari di altrettanto diverse competenze e responsabilità, come distinte sono le competenze e le responsabilità di chi lo dirige e lo rappresenta all'esterno.

In quarto luogo, emerge nitida nel documento la prospettiva di una doppia dirigenza dell'ufficio che, per la chiara distinzione dei ruoli, risulti fattore

di efficienza. Al magistrato dirigente è riservato il compito di dare indirizzi, indicando priorità (che, riguardando la giurisdizione, non possono che competere a lui), mentre al dirigente amministrativo compete la scelta dei mezzi più idonei a realizzare gli scopi e gli indirizzi posti dal primo.

Ultimo, ma non ultimo. È di assoluto rilievo, anche per il messaggio politico-culturale che a ciò è sotteso, il fatto che tra i compiti del dirigente figurano al primo posto quelli riconducibili alla categoria della garanzia dell'attività professionale. Il magistrato dirigente deve, prima di ogni altra cosa, garantire l'indipendenza e l'autonomia dei magistrati del suo ufficio, sia esso requirente o giudicante. Non è senza significato questa collocazione: a tacer d'altro, vale a fare giustizia di tante sterili polemiche su presunte derive tecnocratiche che, ad avviso di alcuni, caratterizzerebbero l'odierno dibattito sul tema.

4. Gli incarichi semidirettivi: ovvero, i primi collaboratori dei dirigenti

Se è vero che il dirigente dell'ufficio giudiziario sovente riesce a dare una impronta forte e positiva al suo ufficio, sarebbe sbagliato pensare che le sorti di quest'ultimo siano affidate esclusivamente al dirigente e alle sue capacità. La mitologia dell'uomo solo al comando non si addice per nulla a quell'universo assai complesso che è un moderno ufficio giudiziario, soprattutto – ma non solo – se di una grande sede. Anche su questo versante, l'esperienza offre molteplici conferme e spunti di riflessione.

La mia personale esperienza – di presidente (prima aggiunto, poi titolare) della sezione GIP/GUP di un tribunale di una grande sede – mi consente di affermare che un ufficio giudicante non può fare a meno della stretta collaborazione tra il suo dirigente e i presidenti delle diverse sezioni. Questi ultimi possono e debbono svolgere un ruolo di cerniera tra il primo e i giudici dell'ufficio, rappresentandogli, in primo luogo, le problematiche delle rispettive sezioni e interloquendo comunque sulle opzioni di carattere strategico – e segnatamente su quelle di carattere organizzativo – destinate ad avere efficacia nell'intero ufficio.

Questa elementare indicazione può arricchirsi di ulteriori specificazioni con riferimento alla sezione GIP/GUP del tribunale di una grande sede. Le ragioni sono di ordine oggettivo. Le dimensioni di tali sezioni (quanto all'organico dei giudici e a quello del personale amministrativo) sono, a tutt'oggi (e cioè prima che entri in vigore la riforma delle circoscrizioni giudiziarie), superiori a quelle degli altri tribunali del medesimo distretto. Il loro carico di lavoro, riferito alle attività rientranti in ciascuna delle due funzioni di competenza, si segnala, oltre che per la notoria delicatezza, anche per il peso crescente che, negli anni, il ricorso ai riti alternativi ha assunto in tutte le grandi sedi. Le problematiche di funzionalità, comuni alle altre sezioni, si presentano più accentuate in conseguenza dei numeri degli operatori, pur distinti nei differenti ruoli di appartenenza. Di realizzazione tutt'altro che agevole è

l'obiettivo di coniugare insieme rispetto dell'autonomia del singolo giudice e ricerca – ove possibile – di linee giurisprudenziali convergenti. Neppure semplice è dare effettività al principio che l'autonomia del giudice nello svolgimento delle sue funzioni non include il diritto di prescindere dalle regole vigenti nella sezione quanto alla organizzazione della propria attività giudiziaria. Molto utili si rivelano le riunioni di ufficio: per il confronto giurisprudenziale, per la discussione di problematiche di ordine organizzativo e di rapporto con altri uffici e sezioni dello stesso ufficio, per il superamento di tensioni di qualunque natura. Altrettanto lo sono, per le stesse ragioni e ai medesimi fini, i gruppi di lavoro, formati dai giudici e – ove necessario – anche dal personale amministrativo. In genere, i momenti di partecipazione alla formazione delle decisioni di questioni di interesse generale, senza che ciò possa alimentare confusione di ruoli, competenze e responsabilità, diffondono cultura dell'organizzazione e dell'autogoverno e, facendo crescere il tasso di condivisione delle scelte operate, anche senso di appartenenza.

Gli aspetti quantitativi rendono le sezioni GIP/GUP dei grandi tribunali, sul piano delle problematiche di funzionalità, più simili a uffici che alle altre sezioni degli stessi tribunali di cui esse fanno parte. La loro obiettiva diversità è all'origine di spinte – diffuse tra i giudici e il personale amministrativo – a una sempre più accentuata autonomia organizzativa, che non è sempre facile contenere entro i confini segnati dalle regole ordinamentali vigenti e dalla razionalità. Peraltro, appare obiettivamente difficile escludere che tale diversità giustifichi, ad esempio, l'autonomia nella determinazione degli organici. Né risulta agevole fronteggiare la ricorrente richiesta di estendere alla sezione GIP/GUP moduli organizzativi affermatasi nelle sezioni dibattimentali sotto la spinta di pressioni sindacali (il tetto al numero delle udienze che possono celebrarsi settimanalmente in ciascuna sezione; la centralizzazione di tutti i servizi di cancelleria, con cancellazione della assistenza diretta ai singoli giudici da parte di singole unità di personale): al riguardo, mentre le esigenze di servizio suggeriscono la diversità delle opzioni organizzative a fronte di profonde diversità tra le attività giudiziarie svolte, i modelli che si presentano con maggiore *appeal* risultano costantemente quelli che tendono a rompere il rapporto di collaborazione diretta tra giudice e personale amministrativo, in quanto tendenzialmente più oneroso per quest'ultimo.

Non è un caso, allora, che nelle sezioni GIP/GUP dei grandi tribunali sia stato previsto, nell'organico, il posto di presidente aggiunto. Il suo ruolo, al di là dello svolgimento delle attività che possano essergli specificamente delegate, si caratterizza positivamente per la generale collaborazione alla direzione della sezione, e quest'ultima, a sua volta, include un rapporto di stretta vicinanza ai giudici e al personale amministrativo della stessa, nel quale l'ascolto, al pari della persuasione e dell'indicazione operativa netta, sono facce della stessa medaglia.

Tutto ciò convince della sostanziale identità tra i requisiti che debbono essere positivamente verificati nei magistrati che aspirino a un posto semi-

direttivo (con particolare riguardo ai posti di presidente e presidente aggiunto della sezione GIP/GUP) rispetto a quelli che debbono essere presenti negli aspiranti a un posto direttivo. Di conseguenza, fatta eccezione per la rappresentanza dell'ufficio, competenza propria del dirigente, il cd. Decalogo COMIUG è utile anche a descrivere le competenze del presidente di sezione o procuratore della Repubblica aggiunto, in forza della collaborazione diretta che ciascuno di essi deve prestare al dirigente perché l'ufficio giudiziario sia in grado di dare la migliore risposta alla domanda di giustizia che ad esso è rivolta.

QUALE DIRIGENZA? LE RAGIONI DI UNA INIZIATIVA (Le proposte della sezione Liguria)

di *Lucia Vignale*

Nella primavera del 2012 apprendemmo dalla stampa che un collega, da sempre iscritto a Magistratura democratica ed esponente di spicco del gruppo, aveva chiesto raccomandazioni politiche per assicurarsi la nomina a procuratore della Repubblica di una grande città.

Fu per tutti noi un fatto traumatico che metteva in discussione la ragion d'essere di una corrente che, nella mozione costitutiva presentata al Congresso dell'ANM nel 1964, aveva indicato tra i propri obiettivi quello di «estromettere» dall'Ordinamento giudiziario il «concetto di carriera», inscindibilmente connesso – si diceva – «all'attuale struttura burocratico-gerarchica della magistratura».

Quella vicenda dimostrava infatti, emblematicamente, che promuovere una nuova “idea”, una diversa “cultura” della dirigenza non era sufficiente. Ci costringeva a riconoscere che il concetto di carriera è parte integrante del nostro vivere quotidiano, che a quel concetto si ispira l'azione di tanti (e anche di alcuni tra noi).

Molti colleghi liguri mi chiesero, quale segretaria sezionale, di indire una assemblea sul punto per discutere, tentar di capire, individuare i nodi problematici, cercare le possibili soluzioni. L'assemblea registrò una partecipazione molto ampia di iscritti e non iscritti desiderosi di parlare, fare osservazioni, avanzare proposte.

Nacque così un primo documento dal titolo “La dirigenza degli uffici giudiziari - Analisi e proposte”, che fu pubblicato sulla *mailing list* nazionale e ancor oggi compare nel sito di MD nello spazio dedicato alla sezione ligure. Una sintesi di quel documento, con l'individuazione di alcune proposte operative, è stata approvata dall'Assemblea sezionale e presentata al XIX Congresso nazionale di Magistratura democratica svoltosi a Roma nel gennaio scorso.

Vorrei qui sottolineare il nodo politico del documento, secondo il quale le esigenze connesse all'efficienza del servizio e alla buona organizzazione

Questione giustizia n. 2-3, 2013

degli uffici comportano che la scelta dei dirigenti debba essere attenta, oculata, non possa essere compiuta soltanto sulla base della anzianità, ma ciò non vuol dire che debba essere dato spazio eccessivo a una visione burocratica e gerarchica della magistratura, né che al concetto di carriera possa essere riconosciuta piena cittadinanza nell'ordinamento giudiziario.

Il documento muove dalla premessa che l'esistenza di una carriera può incidere sull'indipendenza interna (perché può esporre il magistrato che abbia aspirazioni dirigenziali alle rivalse del proprio "capo") e incide anche sull'indipendenza esterna perché espone la magistratura ai ricatti e ai condizionamenti della politica. Riconosce, in buona sostanza, che è umano (ed è quindi inevitabile) che chi aspira a far carriera possa essere più condizionabile e meno indipendente di chi non ha aspirazioni.

Due brevi notazioni a titolo personale. Ritengo che all'esasperazione del concetto di carriera e alla sapiente costruzione della carriera (ormai diffusamente praticata dai magistrati) siano legati molti dei problemi dell'auto-governo, problemi ai quali il gruppo consiliare di Area non è stato estraneo e la cui esistenza ci ha esposto a critiche assai aspre. Sono personalmente convinta che quelle critiche non possano essere ignorate e che il problema non possa essere sottovalutato. Sono convinta che non si possa farlo perché, se in un sistema esiste una dimensione clientelare, è chi da quella dimensione trae giovamento che ha interesse a negarla, e invece la riconosce e la contrasta chi non riesce a trarne vantaggio. Altre espressioni dell'associazionismo giudiziario cercano di accreditarsi oggi o come francamente estranee a qualsiasi dimensione clientelare o anche solo come dotate di minor capacità di trarre vantaggio da quella dimensione, nella quale (secondo l'immagine che viene proposta ai colleghi) Area si muoverebbe invece con estrema abilità e determinazione allo scopo di "occupare" l'autogoverno.

Se questa è la strategia dei nostri contendenti politici, a me pare evidente che ogni risposta tendente a negare il problema o a ridimensionarne la gravità è una risposta debole e che il messaggio che deve venire da MD e da Area deve essere invece forte e chiaro. Da quel messaggio deve emergere che non abbiamo alcun interesse a che profili di clientelismo rimangano nel sistema, ma vorremmo invece superarli del tutto perché propugniamo una diversa idea della magistratura, una diversa visione della dirigenza e del suo ruolo.

Io credo che anche nelle scelte ordinamentali si debba compiere un bilanciamento di interessi e che la magistratura progressista debba decidere in che misura la necessità di tutelare l'indipendenza ed evitare che il potere sia concentrato nelle mani di pochi possa essere bilanciata dalle esigenze della organizzazione. Credo, insomma, che si debba individuare il modo migliore per far convivere il riconoscimento del merito e la tutela delle legittime aspirazioni degli individui con l'idea che la forza della magistratura sta nel suo essere un potere diffuso (un'idea che, a mio avviso, è ancora oggi irrinunciabile).

La sezione ligure ha ritenuto che fosse importante suscitare dibattito sul tema della dirigenza e in questo senso si è mossa, sintetizzando le proprie riflessioni in un testo scritto e sottoponendo un documento al Congresso nazionale.

Se oggi *Questione giustizia* dedica un intero numero a questo tema, il nostro obiettivo è stato raggiunto e non possiamo che esserne lieti.

ALLEGATO

Documento approvato dall'assemblea della sezione ligure (discusso al XIX Congresso nazionale di Magistratura democratica, "Quale giustizia al tempo della crisi. Come cambiano diritti, poteri e giurisdizione", Roma, 31 gennaio - 3 febbraio 2013)

Il tema della dirigenza degli uffici giudiziari ha monopolizzato negli ultimi mesi il dibattito interno alla magistratura associata e anche le riflessioni della magistratura progressista che si riconosce nel progetto di Area.

Il problema è ineludibile, perché una corretta organizzazione del lavoro giudiziario non è più funzionale soltanto alla tutela dell'indipendenza interna ed esterna della magistratura, è anche condizione dell'efficienza del servizio e – di fronte a un lavoro giudiziario sempre più difficile per qualità e quantità – l'efficienza è indispensabile per garantire tutela ai diritti violati, tanto più quando si tratta di diritti dei deboli, per i quali (più che per altri) una tutela tardiva equivale a mancata tutela.

L'acquisita consapevolezza della peculiarità della funzione dirigenziale e delle difficoltà organizzative intrinseche al lavoro giudiziario, hanno indotto la magistratura associata a rinunciare alla selezione dei dirigenti sulla base del criterio della anzianità senza demerito sostituendolo con una valutazione di merito.

Questa soluzione è stata prescelta e progressivamente ampliata benché non fosse ancora stato individuato un sistema di valutazione del merito e benché i pareri sulla base dei quali tale valutazione avrebbe dovuto essere compiuta fossero del tutto inidonei allo scopo. Per lungo tempo, l'autogoverno è stato chiamato a indagare sulle attitudini dirigenziali degli aspiranti a uffici direttivi senza avere a disposizione altri elementi di conoscenza che pareri stereotipati, redatti quando ancora ci si atteneva al criterio della anzianità senza demerito. Pareri che, nel migliore dei casi, davano indicazioni, oltre che sulla produttività, sulle conoscenze giuridiche, sulla diligenza e sull'equilibrio del candidato, ma certamente non dicevano nulla sulle sue capacità organizzative.

Quello che doveva essere un sistema meritocratico si è trasformato così in un sistema nel quale è presente una dimensione clientelare che il progressivo affinarsi delle fonti conoscitive non è riuscito a contrastare pienamente.

È oggi opinione comune tra i colleghi che l'assegnazione di un qualunque ruolo direttivo (e anche l'assegnazione di ruoli semidirettivi, e perfino il trasferimento da una funzione a un'altra, da una sede a un'altra) siano determinate da logiche clientelari. Tale diffuso convincimento rischia di minare alla radice il senso stesso dell'associazionismo giudiziario e fa sì che la maggioranza dei colleghi invochi ormai a gran voce, se non il ritorno all'anzianità senza demerito (proposto in termini espliciti dal segretario di Magistratura indipendente nelle ultime prese di posizione ufficiali), quanto meno un recupero del criterio dell'anzianità.

Non si può contrastare questo sentimento diffuso negando che il problema esista e limitandosi a rivendicare il ruolo di alta amministrazione che il CSM è chiamato a svolgere (ruolo che certamente comporta un'ampia discrezionalità e impone di compiere anche valutazioni di carattere "politico").

Non lo si può fare perché l'autogoverno cammina sulle gambe della magistratura e, se lasciamo che sia travolto, ne pagheremo il prezzo in termini di indipendenza e autonomia. Sarà quindi l'intero sistema democratico a risentirne.

I componenti della sezione ligure pensano che vi sia un modo serio di affrontare questo problema e che Magistratura democratica lo conosca bene per averlo già esplorato in un passato non troppo remoto.

Secondo la Costituzione, «i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni». Con questa frase i Padri costituenti volevano contrastare un'organizzazione burocratica e gerarchica della magistratura e quindi un modello organizzativo al quale è inscindibilmente connesso il concetto di "carriera".

Crediamo che Magistratura democratica debba ancora oggi adoperarsi perché il concetto di carriera sia estromesso, per quanto possibile, dall'Ordinamento giudiziario.

Non intendiamo con questo fare valutazioni critiche sulle legittime aspirazioni dei singoli. Al contrario, siamo consapevoli che la carriera non è necessariamente un male: premia il merito, a volte mette le persone giuste al posto giusto. Siamo altrettanto consapevoli però che l'esistenza stessa di una carriera espone la magistratura ai ricatti e ai condizionamenti della politica e può esporre il magistrato che abbia aspirazioni dirigenziali alle rivalse del proprio "capo".

Le vicende di questi anni ci dicono inoltre che occorre in qualche modo ridimensionare il concetto di carriera perché, se continuiamo a consentire che si esaspera e si rafforzi, rischieremo di trovarci sempre più spesso di fronte a dirigenti bravi e capaci, ma ricchi di aspettative personali, e dunque condizionabili, e perciò non abbastanza indipendenti.

Riteniamo che Magistratura democratica debba impegnarsi a rendere immediatamente intellegibile, già a livello di normazione secondaria, che

il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi non è un premio, ma comporta lo svolgimento di un servizio. Che quel servizio non richiede competenze e attitudini migliori rispetto a quelle che si chiedono a un magistrato ordinario, ma competenze e attitudini diverse, e per questo la selezione dei dirigenti non può avvenire per anzianità (ma una certa anzianità è necessaria perché non si può essere bravi dirigenti senza aver prima svolto il lavoro ordinario).

È indispensabile pertanto che si richieda ai Consigli giudiziari di acquisire dati sulla capacità dimostrata dall'aspirante nella concreta gestione del proprio ruolo (e quindi sulle capacità organizzative dimostrate sul campo). Deve essere obbligatorio assumere informazioni dall'avvocatura e dai colleghi che hanno lavorato con chi aspira a svolgere funzioni dirigenziali. Non deve essere sufficiente constatare che l'aspirante ha svolto determinati incarichi (ad esempio: coordinatore dei MOT, componente della commissione flussi, referente per la formazione decentrata), ma è necessario conoscere in che modo li ha svolti, istituzionalizzando un parere in relazione a ciascuno di questi incarichi e acquisendo informazioni da coloro che ne hanno potuto valutare gli esiti.

Solo così sarà possibile elaborare trasparenti criteri di valutazione delle capacità organizzative e solo così si potrà far capire a ciascuno che fare il dirigente non è “di più”, ma è “diverso” dal fare il giudice o il sostituto, e che un bravissimo magistrato può essere un pessimo dirigente.

A tal fine ci sembra opportuno introdurre nella valutazione dei singoli parametri la tecnica del punteggiaggio che è più idonea a imbrigliare la discrezionalità e a renderne trasparente l'esercizio.

Si dovrà esigere che il dirigente non confermato (o decaduto per decorso del tempo), sia pienamente reintegrato nel lavoro ordinario e sarà compito del gruppo adottare iniziative affinché questa materia sia disciplinata, e soggetta a controllo da parte del CSM, come avviene per i casi di ultradecennalità.

Siamo persuasi che la Scuola superiore della magistratura appena istituita debba favorire un diverso approccio culturale al ruolo di dirigente e diffondere tra tutti i magistrati una cultura dell'organizzazione funzionale al miglioramento del servizio reso ai cittadini.

È importante, a tal fine, promuovere metodi collegiali di gestione degli uffici che consentano ai dirigenti di conferire deleghe su singole materie anche ai magistrati che non abbiano funzioni dirigenziali, così che ciascuno possa essere coinvolto nell'organizzazione del servizio e possa concretamente formarsi a dirigere, secondo una concezione della dirigenza “frazionata” e “diffusa”.

De iure condendo pensiamo che Magistratura democratica, che tanto si è battuta per ottenere la temporaneità degli uffici direttivi, debba riprendere quella battaglia per far sì che si tratti di una temporaneità *effettiva* e che gli

incarichi direttivi non possano essere conferiti alla stessa persona più di una volta. L'obbligatorio ritorno alle funzioni ordinarie, infatti, renderebbe palese che la dirigenza non è un privilegio, ma un servizio, e consentirebbe al dirigente decaduto di trasmettere al suo successore le competenze acquisite.

Il ritorno allo svolgimento di funzioni ordinarie potrebbe essere compensato da un prolungamento della permanenza nell'ufficio direttivo (dieci anni invece di otto). In tal caso il dirigente dovrebbe essere soggetto a due conferme: una poco dopo il conferimento delle funzioni direttive (ad esempio due anni), per ovviare tempestivamente a eventuali errori di designazione, l'altra a metà del tempo residuo (quattro anni).

Per i semidirettivi (che svolgono anche funzioni ordinarie) potrà essere ammesso il passaggio a funzioni direttive, ma non ad altro incarico semidirettivo.

Non dovrà essere più consentita, insomma, quella che Pino Borrè definiva una "carriera separata" di capo ufficio "eventualmente itinerante", realizzata attraverso il sistematico passaggio da un ufficio dirigenziale a un altro.

Le vicende degli ultimi anni dimostrano che anche in magistratura esiste una questione morale, per questo riteniamo ragionevole che Magistratura democratica si interroghi sull'opportunità di introdurre un illecito disciplinare per i magistrati che segnalino se stessi o altri al fine di ottenere agevolazioni nel conferimento di un incarico che, per vie ordinarie, sarebbe difficilmente conseguibile o non conseguibile negli stessi tempi e alle medesime condizioni. Un analogo illecito potrebbe essere previsto per i consiglieri giudiziari e per i consiglieri del CSM che ricevano siffatte "raccomandazioni" a sostegno dell'uno o dell'altro candidato e omettano di denunciarle.

Poiché siamo certi che tra i valori irrinunciabili di cui Magistratura democratica è portatrice vi è il rifiuto di un modello di magistrato disposto a barattare il prestigio e la progressione in carriera con la subalternità alla gerarchia, sottoponiamo questo documento all'approvazione del XIX Congresso nazionale di MD che si terrà a Roma dal 31 gennaio al 3 febbraio prossimi.

Auspichiamo che il Congresso faccia proprie le proposte che vi sono contenute e le stesse costituiscano parte delle linee programmatiche cui la corrente si ispirerà nei prossimi anni anche all'interno del percorso di "Area".

Genova, 11 gennaio 2013

IL DECALOGO DEL CAPO DELL'UFFICIO GIUDIZIARIO: LA MAGISTRATURA INTENDE CAMBIARE

di *Maria Eugenia Oggero*

La consapevolezza della centralità del tema organizzativo ha trovato progressivamente spazio all'interno delle corti. Oggi può ritenersi superata, in quanto anacronistica, la visione di un magistrato monade, raffinato interprete della norma, certo indipendente e prestigioso ma ingabbiato in una aulica e statica autorevolezza, incapace di svolgere funzioni organizzative, di avere conoscenza degli strumenti informatici e mass-mediatici e privo delle più elementari conoscenze contabili. Indipendenza, imparzialità, autonomia, prestigio, competenza, conoscenze in ambito giuridico costituiscono ontologica essenza della funzione giudiziaria ma la complessa modernità impone ai magistrati attitudini dinamiche adatte alla dimensione organizzativa dell'ufficio, dove prestazioni individuali e finalità dell'organizzazione si saldino nel perseguimento del bene comune.

Il Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario, oggetto di riflessione nel presente scritto, rappresenta la gioiosa fatica che, nel corso di incontri, seminari, dibattiti, snodatisi nell'arco di almeno tre anni, ha consentito di offrire una sintesi, meditata e sistematica, pur se suscettibile di miglioramenti e modifiche, sul tema organizzativo e della dirigenza, fulcro di ogni sistema organizzato. Si è evitato, per scelta precisa, di invocare modifiche e mutamenti normativi, nella convinzione che le trasformazioni non si realizzino con modifiche normative ma richiedano, invece, uno sforzo collettivo, condiviso e generoso, verso nuovi approdi culturali.

1. La magistratura da tempo riflette sul proprio assetto organizzativo, soffermandosi sui rapporti che, all'interno di un ufficio giudiziario, si instaurano o dovrebbero crearsi, da un lato, tra i suoi componenti, espressione della funzione giudiziaria, ma anche rispetto a collaboratori amministrativi, professionisti, utenti, e, più ancora in generale, con i cittadini.

Questione giustizia n. 2-3, 2013

L'esperienza induce a ritenere che la complessità sulla quale incide la funzione giudiziaria necessita, per essere compresa e gestita, di un approccio pragmatico, capace di abbandonare analisi di realtà che, per essere eccessivamente ancorate al passato, costituiscono serio ostacolo alla soluzione della congerie di problemi, temi, criticità che la realtà odierna impone di affrontare.

Gli *operatori riflessivi* hanno sentito impellente la necessità di occuparsi del tema organizzativo, nella convinzione che qualità e quantità della risposta giudiziaria si pongano in stretta connessione rispetto all'assetto organizzativo che gli uffici giudiziari sono in grado di darsi.

Il percorso, in atto da tempo, si è spontaneamente delineato quando la realtà, complicatasi per la crescente difficoltà delle questioni sottoposte all'attenzione dei magistrati, ha suggerito, forse imposto, la necessità di affinare l'analisi del sistema, dei rapporti che, all'interno di un ufficio giudiziario, si instaurano tra i protagonisti della funzione giudiziaria.

Il cammino è iniziato da due decenni almeno (risale al 1994 la monografia edita nei Quaderni di *Questione giustizia*, a cura di Luigi De Ruggiero e Francesco Pinto, *L'organizzazione della giustizia. Servizio o disservizio?*), percorso che, con alterne fortune, ha finito per tradursi nella elaborazione di principi che ormai formano patrimonio culturale ampio e condiviso tra i magistrati.

Al fenomeno è stata poi impressa una decisiva accelerazione, a partire dal nuovo millennio, con la diffusione dei progetti organizzativi, nella stagione, nata dall'esperienza *leading* della Procura della Repubblica di Bolzano e altrove propagatasi, dell'impiego dei finanziamenti europei (Fondo sociale europeo, in particolare), periodo nel cui corso è definitivamente maturata la progressiva consapevolezza della decisività del tema organizzativo e il rinnovato ruolo che l'operazione di ristrutturazione organizzativa dell'ufficio assegna alle figure dirigenziali che in esso operano.

2. Nel tendenziale immobilismo giudiziario, non può tuttavia nascondersi che tali novità abbiano creato resistenze, a volte timori e allarmi e, a tutt'oggi, permangono alcune voci distoniche che ancora si levano e impiegano un approccio alle questioni organizzative tutto rivolto al passato, centrato sulla figura del singolo magistrato, sulle proprie garanzie individuali (patrimonio acquisito e costituzionalmente intangibile, grazie all'impegno, talvolta doloroso, di illustri magistrati e illuminati politici), anziché porre al centro del dibattito il servizio-justizia cui ciascuno è chiamato a contribuire.

L'articolazione che scaturisce da questo approccio recessivo, misonista, oramai si mostra incapace di comprendere (e tanto meno di risolvere) i problemi connessi all'esigenza di garantire una giustizia più celere, efficace, maggiormente sensibile e in linea con i principi internazionali in una società in costante e rapida trasformazione.

Uno dei nodi più spinosi che ancora costituisce oggetto di discussione tra i magistrati è il ruolo che occupa e deve occupare, nell'assetto organizzativo di un ufficio giudiziario, il suo *staff* dirigente: se tale funzione sia differente

e *altra* rispetto a quella giudiziaria ovvero se il livello organizzativo vada semplicemente considerato una delle esplicazioni della giurisdizione per la quale, quindi, non necessitano attitudini peculiari e ulteriori rispetto ad essa.

Le difficoltà che permangono in seno alla magistratura, in ordine alla condivisione di un comune *plafond* circa la funzione, il ruolo, i poteri e l'assetto dei propri dirigenti, non meritano, tuttavia, eccessiva enfasi: se, infatti, è innegabile che non si sia ancora raggiunto un punto di vista unitario sulle ricordate questioni, è tuttavia certo che rappresenti oramai patrimonio comune alla magistratura la percezione della centralità che il tema organizzativo occupa nell'ambito della nostra riflessione.

Se la questione organizzativa ha finito per divenire protagonista del dibattito, anche per chi, come il magistrato, non ha consuetudine, né, spesso, attitudine a ragionare in termini collettivi – l'indipendenza, sia interna che esterna, costituisce uno dei capisaldi, forse l'essenza stessa, della funzione giudiziaria ma spesso reca, quale spiacevole portato, una diffusa autoreferenzialità – ed è innegabile che l'efficace risposta gestionale sia possibile soltanto a patto di raggiungere una armonia di sistema, ne discende che, all'interno di ogni ufficio, sia indispensabile e oggi largamente riconosciuta l'essenzialità del ruolo dirigenziale, formato da un magistrato (in caso di corti o procure di piccole dimensioni), di vere e proprie *équipe* di dirigenti, ove si tratti di uffici più grandi, che mostrino capacità di incidere sulla struttura di riferimento.

3. La consapevolezza della decisività del ruolo dei dirigenti di corti e uffici deriva dall'osservazione empirica, che, scevra di dogmatismi, lontana da pregiudizialità e apriorismi, discende soltanto dall'analisi della realtà, davanti agli occhi di chi quotidianamente si confronta con i problemi della struttura cui appartiene.

Animato da tale esperienza, si è quindi formato un gruppo spontaneo di individui che, distanti per esperienze, ruoli, formazione, si sono aggregati intorno a questo spirito *humano*, e, affrontando le questioni che il tema della dirigenza degli uffici giudiziari pone, ha provato, mediante il confronto, il dialogo, il dibattito, a elaborare una sintesi – imperfetta, approssimativa, ma, nelle intenzioni, dinamica, evolutiva, rigenerante e progressiva, un vero e proprio *work in progress* – di caratteristiche, attitudini, impegno, relazioni, capacità che un dirigente di ufficio giudiziario sarebbe opportuno possedesse per svolgere adeguatamente il proprio servizio gestionale nella giurisdizione.

Il percorso comune è sfociato nella redazione di uno scritto, denominato *Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario* la cui essenza costituisce il tentativo di definire compiti, funzioni, responsabilità del capo di ogni ufficio giudiziario.

Il lavoro, come viene esplicitamente affermato, si pone tre obiettivi fondamentali, cioè costituire supporto per selezionare, valutare e formare i dirigenti, ma intende, prima di tutto, rappresentare la spinta culturale, rivolta all'intera magistratura, per ripensare, prendendo spunto dal ruolo del dirigente, il proprio operato in termini di servizio verso la collettività.

Sono stati quindi svolti incontri e seminari, sono state scambiate idee sottoposte al serrato confronto dei vari interlocutori, è stata vagliata la relativa tenuta dell'elaborazione progressivamente raggiunta, rispetto alle coordinate normative e ordinamentali che, per esplicita scelta di campo, sono state considerate come variabili indipendenti e immutabili.

Tale ultima affermazione merita qualche precisazione: è evidente che la normativa, sia essa primaria (anche di rango sovraordinato, costituzionale) ovvero secondaria, non sia certo caratterizzata da immutabilità e, a tratti, richiederebbe qualche intervento correttivo.

Si è tuttavia preferito evitare la tentazione, sempre in agguato, di addurre, a giustificazione di lacune e inadeguatezze dell'odierno stato organizzativo degli uffici giudiziari, consolatorie lamentazioni circa le criticità della disciplina normativa vigente (oltre che, come spesso avviene, in relazione alla penuria di risorse) e si è quindi preso atto, pragmaticamente, della realtà data, a prescindere dalle (forse opportune ma ingovernabili) modifiche, *de iure condendo*, rispetto alla disciplina ordinamentale e consiliare in essere.

In altre parole, si è accettato di lavorare sulla realtà, quale essa si presenta davanti agli occhi dell'operatore, riservando ad altra occasione e sede l'opportunità di lavorare, mutandone i confini, sulla normativa che si occupa della selezione, della nomina, della individuazione delle funzioni e delle responsabilità del dirigente.

La sfida è consistita, insomma, nel prestare impegno ed energie, a normativa invariata, affinché fosse creato uno strumento d'ausilio nel perseguimento del corretto ed efficace funzionamento degli uffici giudiziari, sintetizzando e prospettando principi, suggerimenti e accorgimenti che il Decalogo si limita a sistematizzare e descrivere.

Consapevoli del fatto che la scelta semantica di denominare "decalogo" la sintesi del lavoro possa suscitare critiche, perplessità, obiezioni, preme ricordare che essa è stata scelta soltanto a evidenziare la natura di sintesi, prospetto, tavola sinottica di principi e criteri orientativi, null'altro, se non il tentativo di un rinnovato approccio sistematico al tema dell'organizzazione.

In tale ottica, merita di essere letta la composizione varia e multiforme del gruppo di lavoro, non soltanto capace, come si è detto, di unire professionalità diverse (magistrati, dirigenti e funzionari amministrativi, docenti universitari di varie materie, esperti di scienza dell'organizzazione), ma anche di richiamare, al proprio interno, magistrati di età, esperienze professionali, attitudini differenti.

La composizione eterogenea del gruppo di lavoro costituisce l'evidenza più concreta della trasversalità del tema che ci occupa, dimostrazione che l'organizzazione di un ufficio possa soltanto attuarsi, collettivamente, attraverso la partecipazione della moltitudine dei propri componenti, sintetizzata attraverso l'azione dell'*équipe* dirigenziale, ove si tratti di uffici di grandi o medie dimensioni, ovvero, in ufficio di piccole dimensioni (la cui esistenza è peraltro in via di esaurimento, a fronte della modifica della geografia giudiziaria, *in itinere*), mediante il capo dell'ufficio.

Pertanto, è auspicabile che ogni magistrato acquisisca la percezione della complessità (anche organizzativa) all'interno della quale opera, si faccia parte attiva nella gestione (non a caso definita come *partecipata*) dell'ufficio, si ponga nella condizione di apprendere – e le istituzioni preposte, per tutte la Scuola della magistratura, offrano il relativo insegnamento – le necessarie conoscenze per essere protagonista della gestione dell'ufficio di appartenenza.

Il Decalogo rappresenta lo sforzo svolto in questa direzione e segna, nelle intenzioni di tutti coloro che vi hanno lavorato, la prospettiva di dare corpo a un movimento culturale, fondato su di una innovativa idea di ufficio giudiziario.

In tale visione, giocano un ruolo centrale le figure dirigenziali, siano esse i magistrati cui vengono affidate funzioni direttive e semidirettive, che i componenti di specifici *staff* dedicati, per esempio, alla innovazione tecnologica, al monitoraggio delle criticità ovvero allo smaltimento dell'arretrato.

Non ultimo, ogni componente dell'ufficio, attraverso la partecipazione, progressivamente più ampia e consapevole, alla sua vita – le periodiche riunioni ai sensi dell'art. 47 *quater* OG potrebbero essere a tal fine potenziate e utilizzate (talvolta già accade) come volano partecipativo – vedrebbe accrescere la percezione che un buon servizio possa essere erogato soltanto mediante un ufficio correttamente organizzato, in ogni suo snodo, giudiziario e amministrativo, abbandonando la (fallace) convinzione che sia sufficiente (elemento certo necessario ma non sufficiente) la professionalità del singolo magistrato che vi opera.

L'idea, quindi, che ogni magistrato, compresi i dirigenti, debbano perseguire le finalità e impegnarsi per il miglioramento del proprio ufficio, consentirebbe di superare la stantia concezione della dirigenza quale “premio alla carriera”, destinato a chi, non avendo demeritato, tuttavia non necessariamente possiede attitudini organizzative e gestionali.

Il Decalogo rappresenta pertanto l'occasione per riflettere e interrogarsi sul modello organizzativo che la magistratura può e vuole darsi, nel presente e negli anni a venire, operazione alla quale, è bene ribadirlo, hanno contribuito e contribuiscono in modo decisivo professionalità ad essa esterne che mostrino interesse verso il complesso mondo della giustizia.

La convinzione che l'autoreferenzialità con cui spesso si analizzano i temi organizzativi della giustizia non aiuti a comprenderli e risolverli, trova conferma nella proficua esperienza avvenuta con l'elaborazione del Decalogo, dove, attraverso l'apporto significativo di ogni componente del gruppo, è stato possibile utilmente riflettere e sistematizzare – magari dopo confronti anche serrati e aspri – le (alcune delle) caratteristiche che l'ufficio giudiziario dovrebbe possedere, unitamente alla propria dirigenza.

4. Profondamente persuasi che a un buon dirigente debba, innanzi tutto, stare a cuore la *garanzia dell'attività professionale* del magistrato, cioè la giurisdizione – alla quale si è optato di riconnettere pure, in senso a-tecnico, l'esercizio dell'azione penale –, per precisa scelta si è partiti dal tema

dell'indipendenza, ontologicamente connaturato alla giustizia, per la quale è indispensabile, sia nella prospettiva esterna (rispetto alle pressioni provenienti da altri soggetti), sia internamente (nei rapporti, endogeni alla magistratura, che possono impropriamente agire sul corretto esercizio della giurisdizione) venga assicurata, anche attraverso l'azione del dirigente, effettiva autonomia decisionale, a eventuale supporto, se necessario, di fragilità del singolo magistrato.

Il *presidio dell'identità e della struttura organizzativa* costituisce il nocciolo duro della funzione organizzativa, che il dirigente è chiamato a svolgere e attua attraverso il coinvolgimento di magistrati, gruppi di lavoro misti e personale amministrativo, e lo realizza mediante strumenti normativi (tabelle, programma annuale) ma anche mediante l'impiego di leve di tipo culturale: in questo senso, deve essere letto il richiamo alla *comunità di pratica* (sulla quale hanno detto, tra molti, Stefano Zan, *Il fenomeno organizzativo*, Carocci, 1998; Daniela Piana, *Magistrati*, Carocci, 2010) che, in questa nuova prospettiva, si impegnerà per favorire lo sviluppo di una sensibilità dei magistrati (anche) ai temi organizzativi.

Pure la funzione di *rappresentanza e comunicazione istituzionale* si salda con la rinnovata idea che l'ufficio necessita, nei rapporti con il mondo esterno, di un canale comunicativo e informativo in relazione alle attività (non coperte da segreto, *ça va sans dire*) che svolge, flusso trasparente che, secondo proficue linee organizzative, dovrebbe essere gestito dai responsabili della dirigenza, non prescindendo tuttavia, tale snodo, dalla acquisizione di informazioni e dalla collaborazione da parte dei magistrati investiti del singolo procedimento.

Tutto ciò, ancora una volta, all'insegna della collaborazione istituzionale nell'ambito dell'ufficio.

In proposito, eventuali inerzie del dirigente circa la corretta ed esaustiva comunicazione esterna, non potranno che essere oggetto di attenta valutazione da parte del CSM: interventi, magari inopinati, forse censurabili ma resi necessari da imperdonabili pigrizie e sciatterie, non possono e non debbono ricadere sul singolo magistrato, invece che sulle spalle di chi, essendosi istituzionalmente assunto la responsabilità della gestione dell'ufficio, in concreto non abbia attuato il proprio compito informativo.

Ogni importantissima attività, volta a rendere informazioni verso gli utenti (sia attraverso lo strumento informatico, che mediante uffici di relazioni con il pubblico e apposita cartellonistica), verrà analogamente presidiata dalla dirigenza e dal proprio *staff* che si impegnerà a favorire pure la comunicazione interna all'ufficio, spesso insufficiente, come accade quando, magari a distanza di tempo e per pura casualità, capita di scoprire l'esistenza di ottime soluzioni organizzative adottate dal collega della porta accanto, mai portate a conoscenza della *comunità di pratica*.

Il tema del *presidio delle risorse* merita estrema attenzione, non dovendo più accadere quanto si è appena ricordato, cioè di trascurare, mal impiegare energie, attitudini, capacità, non solo strettamente economiche ma anche

umane, specie in tempi di rigore pauperistico che postula la ricorrente opportunità di accedere a contribuzioni, anche private.

Si è già detto dell'introduzione di una grande, formidabile ed epocale *chance*, iniziata da parte della Procura della Repubblica di Bolzano (recepita, quindi, presso il Ministero, particolarmente animato dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, attraverso il progetto denominato “*Best practices*”, esperienza che coinvolse, per riferirci soltanto alla fase iniziale, 97 uffici giudiziari dell'intero Paese), di utilizzazione di finanziamenti del Fondo sociale europeo.

Il tema dei finanziamenti privati alle corti (non certo quelli pubblici che però scarseggiano) presenta criticità, soprattutto in alcune realtà geografiche, aspetto sul quale ci si è interrogati ed è necessario porre attenzione, onde evitare sovrapposizioni, intrecci, tali da porre in serio pericolo (o, quanto meno, appannare l'immagine di) autonomia e indipendenza dell'ufficio giudiziario.

Oltre a questo profilo, merita segnalare la stretta connessione tra il tema delle risorse, anche tecnologiche, e del relativo reperimento, indispensabile all'innovazione del lavoro, da porsi in relazione alla gestione del patrimonio umano presente nell'ufficio.

Soprattutto nel settore civile e negli uffici requirenti, l'implementazione delle risorse tecnologiche – non soltanto erogate dal Ministero – e la realizzazione di gruppi di lavoro cui può prendersi parte su base volontaria, rappresenta una felice espressione del lavoro d'*équipe*, dando vita a quella gestione partecipata dell'ufficio che, talvolta, stenta a decollare negli uffici giudicanti penali, dove il lavoro di gruppo raramente si traduce in realtà: il presidio organizzativo delle corti che si occupano della materia penale dovrà, quindi, essere migliorato, offrendo ai relativi magistrati (spesso per anni dediti a funzioni esclusivamente monocratiche) l'opportunità di prendere coscienza del problema e della conseguente valorizzazione anche del proprio lavoro, se correttamente inserito nel sistema dell'ufficio di appartenenza.

Non può negarsi che il presidio della struttura organizzativa si manifesti attraverso il compimento dell'attività di *direzione e programmazione*, sostanziandosi nel coordinamento (periodico, costante, strutturato, non episodico e casuale) da parte del capo dell'ufficio, tanto rispetto ai dirigenti intermedi, quanto a ciascun collaboratore, sia esso munito di apposita delega, sia esso parte di un gruppo di lavoro, oppure semplicemente membro dell'ufficio.

La stretta correlazione tra l'azione giudiziaria e la società esterna sulla quale essa incide e opera, richiede siano oggetto di specifica cura i profili di interlocuzione, nel rispetto dei ruoli rispettivi, con enti pubblici (tra molti, per esempio, l'INPS, gli enti locali etc.) e con le organizzazioni professionali, in modo che vengano progressivamente attuati i principi di trasparenza, efficacia, efficienza del sistema giudiziario: si tratta delle attività che vengono indicate nell'ambito della voce dedicata al *governo delle interdipendenze*.

La conoscenza dei meccanismi e delle persone che compongono l'ufficio costituisce un elemento essenziale, quasi un pre-requisito, per una efficace azione direttiva, strumentale (anche) alla attività di *valorizzazione delle competenze*, rivolta sia nei confronti dei magistrati, sia del personale amministrativo.

È difficile dubitare che la promozione e lo sviluppo della professionalità dei componenti dell'ufficio postulino la puntuale conoscenza di individui e struttura, oltre a essere ineliminabile premessa per il compimento di una corretta *valutazione* – sviluppata nell'ambito di un ampio arco temporale, non focalizzata sull'elaborazione del singolo, puntuale atto valutativo – dell'operato del magistrato e del personale amministrativo.

Formazione, aggiornamento, creazione di occasioni, all'interno dell'ufficio, per un proficuo confronto (altresi correlato a indispensabili momenti di sintesi che spettano allo *staff* dirigente) tra magistrati e, esternamente, collaborazione rispetto alla Scuola della magistratura, all'avvocatura, all'università: un buon dirigente dell'ufficio dovrà rendersi disponibile a mettere la propria professionalità e il *know how*, frutto dell'esperienza maturata sul campo, a disposizione degli interlocutori istituzionali che vi mostrino interesse.

Una delle declinazioni della conoscenza è rappresentata da *monitoraggio e vigilanza*, che attengono, per così dire, alla sua dimensione dinamica.

Infatti, l'iniziale acquisizione dei dati e delle caratteristiche di una realtà (professionale, nella specie) ricca di componenti, logiche, relazioni è intuitivo richieda una sorta di osservazione continua volta, da un lato, alla verifica dell'attuazione di quanto predisposto, dall'altro alla progressiva capacità di ridefinire obiettivi e assetto organizzativo, modulando l'azione e recependo gli stimoli dell'osservazione.

In proposito, assume importanza crescente la diffusione della *cultura del dato*, ma soprattutto l'implementazione della capacità di comprensione delle sinossi statistiche, talvolta foriere di erronee valutazioni ed equivoche letture.

La chiusura del Decalogo insiste, a riprendere le fila di quanto si era detto in apertura, sulla affermazione del principio, ampiamente sviluppato e declinato nell'ambito dei suoi vari snodi ma meritevole di una solenne proclamazione in termini generali, circa l'impegno, in capo a ogni dirigente, di ritenere e attuare la giustizia come servizio pubblico verso la comunità, bene comune di valore universale, strumentale alla crescita civile (è intuitivo come la funzione giudiziaria sia necessaria per il corretto funzionamento della società nel proprio insieme), economica e sociale di una comunità.

Essenziale, nell'ottica del rinnovato impegno a una giustizia che rappresenti un servizio per la comunità, la funzione svolta dal dirigente, affinché l'aggregazione tra magistrati (che egli deve essere capace di promuovere, vincendo il tendenziale individualismo e l'*indistruttibile autoreferenzialità*, tipica di corti e procure, espressione mutuata da Lionello Mancini, *L'onere della toga*, BUR, 2013), l'interazione e il coordinamento non restino vuoti

simulacri ma si concretizzino nella capacità di prevalere sul protagonismo di alcuni e, finalmente, di perseguire l'auspicato effetto "di sistema".

Il conseguente miglioramento delle *performances* delle corti – maggiormente "accessibili, aperte, responsabili, affidabili e comprensibili" (così, testualmente, *Linee guida del curriculum delle competenze di base. Applicazioni e usi*, National Association for Court Management, www.nacmnet.org) – comporterà, unitamente alla opportuna informazione rivolta al pubblico, l'accrescimento della fiducia nel sistema giudiziario (*accountability*) e, infine, il rafforzamento dell'intero sistema democratico.

PARTE SECONDA

LO SGUARDO DEGLI ALTRI

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

LA DIRIGENZA DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

di *Alberto Mittone*

Il tema dei dirigenti degli uffici giudiziari non dovrebbe essere estraneo all'attenzione dell'avvocatura, che però è stata assorbita da problemi interni e da questioni ritenute più urgenti, oltre a trovarsi in difficoltà a intervenire su questioni generali come la modifica della geografia giudiziaria o, appunto, la dirigenza degli uffici. Anche gli studi professionali hanno dovuto confrontarsi con nuove modalità di lavoro e nuove formule organizzative. E proprio dall'esperienza maturata sorge la domanda se si possano dare compiti di direzione degli uffici giudiziari a persone non formate per farlo e, talvolta, non attrezzate per gestire profili di grande delicatezza, quale, ad esempio, il dissenso interno.

Due parole chiave caratterizzano l'impegno del dirigente: "controllo" e "direzione", e questo comprende, tra l'altro, tanto la tutela dell'indipendenza dell'ufficio quanto l'attenzione alla coerenza dei risultati. È su questa base che il dirigente può concorrere ad assicurare al proprio ufficio quella rispettabilità e quel consenso che lo legittimano di fronte alla collettività.

1. Quale titolo ha un avvocato per intervenire su un tema così interno alla organizzazione della magistratura? Quale contributo può fornire che non sia quello del "cittadino riflessivo" di cui parla Ginsborg?

In realtà il tema, per il professionista legale, è molto meno laterale di quanto sembri, soprattutto perché si inquadra in una riflessione più generale.

Entrambi gli operatori, magistrati e avvocati, vantano nell'archivio della loro storia figure fulgide ed esemplari, coraggiose e intraprendenti, talora mosse da qualità individuali talaltra dalla riflessione sul momento storico-politico vissuto.

Magistratura democratica ha contribuito, e non poco, a ripensare all'oggi sull'esperienza di ieri, a rispolverare valori ingrigiti da pigre interpretazioni.

Questione giustizia n. 2-3, 2013

L'avvocatura si è giovata molto meno di stimoli analoghi, sopraffatta dalla sopravvivenza competitiva, dalla logica del mercato. Non solo: troppo spesso è stata soffocata da parole oramai stanche e provenienti da un inattuale passato. È stata necessaria la crudeltà sanguinaria del terrorismo per risvegliare le attenzioni del mondo legale su ruolo e funzioni.

Ma una cosa è certa e comune: le acquisizioni raggiunte, con impegno e lacerazioni, non sono monoliti da trasportare come trofei di battaglie vinte, con il diffuso inclinare verso il reducismo. Né parole “di plastica” per dirla con Porsen, chiavi che aprono porte come un lasciapassare, ma immettono in ambienti dai contenuti indefiniti. Tra i molti e non ultimi i termini “garanzia e garantismo”, esibiti per accreditamento ma sui cui confini ciascuno esibisce la propria versione.

I valori hanno in sé, strutturalmente, una componente di “storicità” insopprimibile e godono di un limitato effetto di trascinamento, salvo alcuni di essi, e non sono molti, resistenti alle temperie del momento.

Insisto su quest'aspetto in quanto cogliere il “volto della modernità” è cruciale per non annegare nel compiacimento di soddisfazioni passate e nella sindrome della difesa dall'accerchiamento.

Per l'avvocatura lo sforzo è titanico, e lo si è visto ancora nelle reazioni al riordino della geografia giudiziaria, come nel passato in occasione delle depenalizzazioni.

Per la magistratura l'impegno è più sostenibile, in quanto accompagnata nel cammino da chi, come Magistratura democratica, ha aiutato a riflettere sull'oggi.

2. Il decennio in cui viviamo è di riassetto perché il circuito leggesi giudici e avvocati-collettività non è più quello di prima.

Il guscio corporativo è lesionato da fessure che sono destinate a dilatarsi. L'apertura all'esterno è ineluttabile perché la collettività si è impadronita di spazi visivi e non si accontenta più di guardare dal buco della serratura quanto avviene all'interno del perimetro giudiziario.

Possiamo discutere sul mutamento della nozione di “opinione pubblica” rispetto a come la intendeva Habermas, sulla desiderabilità o meno di questo avanzare incalzante del pubblico e della sua pretesa di valutare, sull'affermarsi delle “prove sociali” di cui parlò con lungimiranza Massimo Nobili, ma così è.

Porre argini significa bloccare l'eccesso, non eliminare il fenomeno.

E allora la risposta giudiziaria è il frutto di una attività sfaccettata, fitta di operatori con diverse funzioni, dotata di ingranaggi delicati da maneggiare.

Essa è il risultato di un “servizio”, pubblico in quanto si rivolge al pubblico che lo può attivare e di cui è destinatario. L'avvocato, denudato da retoriche, offre un servizio dietro pagamento, è un piccolo imprenditore “parapubblico” perché non solo privato.

E così l'apparato giudiziario è un'organizzazione complessa con costi, personale specialistico e non, immobili, manutenzioni, gestione di spazi, paragonabile per funzione e scopi a quella ospedaliera o scolastica.

Non a caso sono questi i tre vertici della “cosa pubblica” su cui si confrontano programmi e si ritagliano identità politiche, accantonando transitoriamente il dispotismo finanziario.

3. Ritornando alla giustizia, la risposta che si attende dipende da alcune variabili antinomiche.

La prima è il rapporto *tempi-risultato*: la durata delle procedure dovrebbe garantire un esito approvabile, ma esperienza insegna che quell’esito, ottenuto dopo durate disapprovabili, diventa esso stesso disapprovabile.

La seconda riguarda il rapporto *servizio-autonomia*: l’ansia da prestazione nel servizio può nuocere all’autonomia di chi lo rende. Un servizio meccanicamente perfetto che lede l’autonomia rende preferibile un servizio meno oliato ma più tutelante.

La terza concerne il rapporto *organizzazione-qualità*: il servizio deve essere organizzato e la qualità degli attori, a vario titolo intervenuti, è decisivo. L’esperienza legale insegna che il prodotto finale dell’avvocato dipende dalla organizzazione e anche dai soggetti che vi partecipano. E quella esperienza conforta nel ritenere che gestione-organizzazione non sono indicatori secondari ma motori primari nella resa della prestazione.

Quest’ultimo è il profilo che maggiormente interessa in questa sede, perché tocca il soggetto incaricato dell’organizzazione e quindi del risultato aziendale a lui demandato.

Emergono due nodi cruciali.

a) Innanzitutto chi è, o meglio dovrebbe essere, quel soggetto.

Se valgono le osservazioni, troppo brevi, finora svolte, nasce immediata la domanda: è corretto delegare l’organizzazione di uffici giudiziari a chi non è stato selezionato per questo compito? Per chi ha ottenuto l’ingresso in magistratura e ha progredito sulla base di conoscenze estranee a quelle imposte per governare organismi complessi? E se anche ne ha acquisite, sono frutto di approfondimento o di esperienza maturata esclusivamente sul campo? Serve, per quei fini, gareggiare nel sapere giuridico e nel governo della giurisprudenza?

La risposta è negativa, come lo fu per i presidi di scuola media quando occupavano quegli incarichi raffinati professori di latino e greco o attenti docenti di matematica e fisica.

E come lo è stato per gli ospedali quando trovarono ingresso alla direzione soggetti estranei alla cultura specialistica, affiancati pur sempre da esperti settoriali.

Il tema è aspro ma ineludibile: dirigere significa essere apicali, essere apicali significa compiere scelte gestionali, e questo, come ogni scelta (e il magistrato più di altri lo sa), comporta anche dissenso con cui confrontarsi. E questo risultato, di regola, è maggiormente raggiungibile senza influenze di carriera e con il disinteresse per il suo momento finale.

Del resto la valutabilità di quest’attitudine è una garanzia per il pubblico: questi sa che viene individuato un soggetto preparato per quell’incarico, di

esperienza specifica, non selezionato per meriti giudiziari sul campo, che sono altro e potenzialmente fuorvianti.

Questa selezione specifica manca nella professione legale, ove la dotazione degli arnesi avviene sul campo e viene giudicata dal mercato. È una componente misteriosa, impalpabile, nascosta tra le tende degli uffici e non giudicabile se non per la resa concreta.

b) Il secondo nodo tocca i poteri che a quel soggetto devono essere attribuiti.

Essi sono rivolti all'esterno e all'interno.

I primi, quelli verso l'esterno, devono proteggere l'indipendenza della struttura e dei singoli dalle interferenze, con l'ausilio di magistrati collaboratori, competenti in materia. Se si pensa ai rapporti con i media, la normativa sugli uffici stampa della procura è stata sostanzialmente disapplicata, preferendo alla regola l'usato sicuro del "fai da te".

I secondi, quelli verso l'interno, si ripiegano per verificare la buona tenuta della macchina giudiziaria e garantire la positività del prodotto. Questo significa, anche e soprattutto per chi vi crede come il sottoscritto, la rispettabilità della istituzione verso i consociati.

4. E allora si affacciano sulle labbra parole dannate quali "controllo" e "direzione".

Il controllo dovrebbe avere due obiettivi: la serena e severa valutazione dei collaboratori e la coerenza dei risultati.

Per il primo aspetto, la collocazione secondo le attitudini, l'impegno, le capacità è il primo impegno del buon operare organizzato.

Al proposito, l'autonomia del giudice è manifesto propagandistico fuori luogo: l'impiego per le migliori utilità pubbliche è estraneo al contenuto delle decisioni. Esistono plurime risorse in una struttura complessa come quella giudiziaria, ma giudicare nel penale in sede monocratica è tra i compiti più ardui. E il meno adatto ai neofiti della magistratura.

Il secondo profilo è la coerenza dei risultati.

Con queste parole non ci si attende che una sede giudichi tutta nello stesso modo, come esecutrice di un editto. Significa evitare o bloccare sul nascere disorientamenti nell'operatore specialistico e ancor più nell'utente privato, quando si accavallano decisioni conflittuali tra loro emesse da giudici collocati fianco a fianco.

Esempio calzante, e speriamo raro, è quello di una sezione della Cassazione penale (la quinta), che nella stessa seduta (24 settembre 2012), con gli stessi giudici e soprattutto con lo stesso presidente ha deciso in termini diametralmente opposti sull'identico tema (elemento soggettivo nel reato di bancarotta fraudolenta).

Per invocare il rispetto bisogna operare per guadagnarselo, e questo vale per tutti, compresi gli avvocati; e allora non giova considerare la giustizia come una giostra in cui il risultato dipende dal cavallo su cui si sale, l'uno diverso dall'altro anche se accanto.

L'altra parola dannata è "direzione", che in altri termini significa politica giudiziaria, frutto del concerto tra esperti e non esperti. Non s'intende entrare nel tema della facoltatività dell'azione penale, ma l'intransigenza per aborrire anche solo lo stilema linguistico non giova. Questo è un argomento che chi verrà negli anni a venire si troverà di fronte, non più superabile.

E altrettanto dicasi per le "economie della giustizia penale", su cui molti decenni orsono si impegnò in un lucido saggio Pio Marconi. Possiamo ancora ritenere, in un momento storico in cui le dotazioni finanziarie sono critiche, che l'azienda giustizia sia "a piè di lista", che si lamenti per non avere senza essere obbligata a riferire come spende? Che i costi dipendano anche dalla discrezionalità più ampia nel perseguire reati? Senza parlare della spinosa questione delle intercettazioni telefoniche, certamente non gratuite.

Esistono reati decisivi per la tutela collettiva, e sono quelli già indicati nel codice processuale penale per ritmi specifici, e per loro nessuna indulgenza pecuniaria è consentita.

Ma ve ne sono altri per i quali la scelta dell'agire e del come intervenire dipende dalle risorse.

All'esordio ci si chiedeva del perché un avvocato deve occuparsi di questo tema della dirigenza degli uffici giudiziari. Deve occuparsene perché questo argomento, come altri dell'apparato giudiziario e come quelli della sua professione, toccano un punto nevralgico dell'istituzione: la sua rispettabilità, il consenso che deve mantenere e riassicurare con decisioni che siano lo specchio della modernità.

Vale per la giustizia quanto Gillo Dorfles, uomo di saggezza e osservatore acuto, indicò per l'arte e la nostra società: «Nuovi riti, nuovi miti».

LA VALUTAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO E NEL SISTEMA GIUDIZIARIO ITALIANO

di *Giancarlo Vecchi**

Il termine valutazione è utilizzato con vari significati nel dibattito sulla modernizzazione del sistema giudiziario. Nel contributo vengono passate in rassegna le varie declinazioni del concetto, a partire da una sua definizione “canonica” sviluppata nell’ambito della valutazione delle politiche pubbliche. La diffusione dei sistemi di valutazione è poi collocata nell’ambito delle modificazioni riguardanti la struttura delle organizzazioni pubbliche e delle relazioni nell’ambito dei sistemi istituzionali. Infine, vengono presentate le principali esperienze in corso di sperimentazione nell’ambito dei progetti di innovazione degli uffici giudiziari italiani.

1. Valutazione: i vari significati

La valutazione in ambito pubblico ha un significato preciso, legato all’analisi dell’efficacia delle politiche o dei programmi. Per valutazione si intende la formulazione di giudizi argomentati sulle relazioni causali che esistono tra un’azione (o un insieme di azioni) e i risultati rilevati mediante osservazioni, misurati attraverso tecniche quantitative e/o qualitative. I risultati di cui si parla non riguardano tanto la realizzazione di prodotti, quanto la capacità di modificare la situazione di soggetti che versano in una condizione considerata insoddisfacente. La prova di fondo è, quindi, quella di dimostrare il nesso di causalità tra un intervento e i mutamenti rilevanti (senza l’intervento i risultati non si sarebbero ottenuti)¹.

* G. Vecchi insegna *Methods of public choice* e Valutazione delle politiche pubbliche presso il Politecnico di Milano, e collabora con l’Istituto per la ricerca sociale di Milano.

1. G. Vecchi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in M. Morisi e A. Lippi (a cura di), *Manuale di scienza dell’amministrazione: La valutazione*, Giappichelli, Torino,

Questione giustizia n. 2-3, 2013

Tuttavia, nella letteratura sulla gestione delle organizzazioni pubbliche il termine valutazione viene utilizzato anche con altri significati; e questo avviene anche in tema di uffici giudiziari. Per questo motivo vale la pena iniziare con un breve excursus sui vari significati attribuiti a questo termine, cosa che sarà poi utile per precisarne l'utilizzo nel sistema giudiziario. Ci limiteremo, innanzitutto, a richiamare alcune esperienze.

Storicamente, il termine “valutazione delle politiche pubbliche” (o dei programmi) si è sviluppato, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, con l'aumento della spesa pubblica indirizzata agli interventi di sviluppo sociale ed economico (*welfare State*); l'obiettivo era quello di analizzare i risultati delle azioni realizzate per giustificare la spesa sostenuta e per decidere della continuità o meno degli stessi. Questa corrente, cui hanno contribuito varie discipline – dall'economia alla sociologia, dalla scienza politica alla statistica e alle varie competenze settoriali –, è importante perché ha sviluppato non solo metodologie e tecniche di analisi, ma ha condotto a sviluppare una pluralità di approcci per studiare risultati ed effetti degli interventi. Ad esempio, è emersa l'esigenza di distinguere i risultati di una politica tra prodotti (*output*) e risultati/esiti (*outcome*), per segnalare l'opportunità di studiare e documentare non solo le realizzazioni effettuate per attuare gli interventi (efficacia interna al programma), ma anche e specialmente i cambiamenti/miglioramenti per i benefici ottenuti rispetto alla situazione di partenza (efficacia esterna)².

Inoltre, ha fatto emergere le diverse finalità della valutazione. Si valutano i programmi non solo per verificarne la conformità tra progetto originario e risultati: la valutazione è prima di tutto apprendimento sulle performance (sull'attuazione, sulle diverse realtà di intervento, sulle organizzazioni) e rivela gli obiettivi concreti e non formali dei vari attori in gioco. È utile, inoltre, con funzione di *accountability*: può servire, cioè, a render conto e a fornire spiegazioni delle prestazioni alla collettività e a chi ha fornito le varie risorse (finanziarie, di legittimazione, organizzative etc.). È, poi, un importante strumento per sviluppare processi di partecipazione e per incrementare i livelli di fiducia tra vari soggetti coinvolti in programmi e progetti, attraverso la trasparenza dei dati e i conseguenti confronti tra le varie posizioni³. In questo gruppo, infine, è importante ricordare un altro contributo, quello dell'economia pubblica, che ha introdotto metodologie di valutazione *ex ante* a supporto dei processi di programmazione, per valutare la finanziabilità di progetti e programmi (attraverso, ad esempio, la

2001. N. Stame, *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma, 1998. A. Martini e M. Sisti, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009.

2. Su questo lessico cfr. G. Vecchi, *Valutazione delle performance organizzative e accountability negli uffici giudiziari*, in M. Sciacca - L. Verzelloni - G. Miccoli, *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, Aracne, Roma, 2013.

3. Cfr. G. Azzone e B. Dente, *Valutare per governare*, Etas, Milano, 1999.

valutazione costi e benefici, la valutazione di impatto ambientale, l'analisi di impatto regolativo etc.)⁴.

Accanto a questa corrente, hanno avuto un rilevante ruolo, nello sviluppo dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance, la scienza dell'organizzazione (come disciplina sociologica e ingegneristica) e l'economia aziendale. In questo ambito l'attenzione si è focalizzata sui sistemi di programmazione/pianificazione e controllo (PEC) e sulla conseguente esigenza di rappresentare un'organizzazione attraverso i principali processi di servizio e non solo mediante organigrammi formali: in altre parole, attraverso l'analisi dell'insieme di tutte le attività collegate alla soluzione di un problema (e, in modo più restrittivo, alla realizzazione di un prodotto). Il termine "controllo di gestione" ha assunto un crescente ruolo anche nel settore pubblico, poiché si focalizza sulla gestione delle risorse (non solo economiche) e sul monitoraggio circa la conformità tra pianificazione e realizzazioni; qui sono state definite anche le tecniche per l'organizzazione e il monitoraggio dei progetti di innovazione (*project management*). In questo campo ci si è dedicati maggiormente ai temi dell'efficienza e dell'economicità, ma nel periodo recente anche la misurazione dell'efficacia ha ricevuto adeguata rilevanza. Inoltre, la valutazione si è da qui diffusa nell'ambito delle risorse umane, associata ai processi di reclutamento, di progressione di carriera e di remunerazione selettiva legata ai livelli di performance annualmente ottenuti (individuale e organizzativa).

Infine, un sottogruppo delle discipline organizzative e aziendali è costituito dalla corrente del cosiddetto "miglioramento continuo / orientamento alla qualità", cui si deve lo sviluppo di tecniche e strumenti per l'autovalutazione organizzativa⁵ e l'attenzione all'utente dei servizi⁶.

2. Lo sviluppo delle varie forme di valutazione in ambito pubblico

Il tema "valutazione" in ambito pubblico ha ricevuto di nuovo grande enfasi a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, diffuso in particolare attraverso il dibattito sul *New Public Management*⁷ che, a partire dai

4.Cfr. ad esempio Commissione europea, *Documento di orientamento sulla valutazione ex ante*, Bruxelles, 2013, in http://www.dps.tesoro.it/documentazione/snv/Documento_CE_guida_valutazione_ex_ante_gennaio_2013.pdf. Sulla valutazione di impatto regolativo, cui contribuiscono anche le scienze politiche e le scienze organizzative, cfr. Dipartimento della funzione pubblica, *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, a cura di C. Radaelli, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.

5. Cfr. ad esempio il modello CAF.

6.C. Talbot, *Theories of Performance. Organizational and Services Improvement in the Public Domain*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

7. La letteratura sul *New Public Management* è estesissima; si rinvia per una ricostruzione: M. Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkley (Ca), 2001.

Paesi anglosassoni e del nord-America si è poi esteso in tutto il mondo. Alla base di queste proposte, al di là di alcuni connotati ideologici, c'è il riconoscimento della insufficienza dei modelli burocratici basati sulla gerarchia e sul centralismo statale. Gli argomenti per una modificazione di paradigma sono i seguenti. La differenziazione sociale pone domande al settore pubblico che richiedono risposte specifiche e non standardizzate; implicano adattamento a specifici contesti, competenze specialistiche e un continuo flusso di informazioni dal basso, dal livello di incontro tra operatori e destinatari. Accanto a ciò, la crisi finanziaria pubblica in molti Paesi aumenta il conflitto per le risorse e di conseguenza la richiesta di controlli sulle spese. Inoltre, la complessità delle domande poste al settore pubblico, i frequenti mutamenti dei problemi e le opportunità offerte dalle nuove tecnologie della comunicazione impongono una costante attenzione sulle innovazioni nelle modalità di realizzazione, organizzazione ed erogazione dei servizi.

Al centro delle proposte di riforma amministrativa trova ampio spazio l'idea della delega e dell'aumento dei livelli di autonomia: maggiore discrezionalità nelle scelte affidate alle unità decentrate di un sistema istituzionale e maggiore autonomia ai dirigenti di una organizzazione. Il noto slogan *"steering rather than rowing"*⁸ esprime efficacemente questa concezione: i vertici di una organizzazione e il centro dei sistemi istituzionali non devono gestire ma guidare, orientare. A livello più analitico, lo stesso obiettivo persegue il modello "principale-agente" proposto dai microeconomisti, entrato prepotentemente in molte riforme (ad esempio, attraverso la distinzione tra gestori e operatori); così come il nuovo sviluppo della regolazione pubblica segnala il cambiamento di rotta rispetto alla precedente prevalenza della forma di Stato-gestore.

Questo orientamento coglie anche un ulteriore aspetto della realtà che le istituzioni pubbliche devono affrontare (ma le stesse riflessioni possono essere ritrovate anche per il settore privato)⁹: la complessità dei problemi e la loro interdipendenza implicano l'intervento di più istituzioni e di più livelli di governo (compresi quelli sovranazionali); le spinte verso una maggiore autonomia dei territori spinge in molti Paesi occidentali verso la diffusione di un decentramento a orientamento federalista. Le scienze politiche colgono questi mutamenti contrapponendo al termine "governo" quello di "governance"¹⁰, per rappresentare la necessità di sviluppare politiche ideate e gestite attraverso forme partenariali (tra istituzioni e tra amministrazioni pubbliche, terzo settore e privati), in modo tale da arricchire il livello di

8. Slogan diffuso dal libro: D. Osborne e T. Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

9. Cfr. ad esempio: S.L. Brown e K.M. Eisenhardt, *Competing on the Edge: Strategy and Structured Chaos*, Harvard Business School Press, Boston, 1998.

10. Cfr. ad esempio: Commissione delle comunità europee, *La Governance europea: un libro bianco*, Bruxelles, 2001; e per una introduzione teorica: J. Kooiman, *Modern governance: new government-society interactions*, Sage, London, 1993.

risorse (specie di conoscenza e competenza, ma anche di legittimazione, economici e di organizzazione) e di condividere i rischi legati all'incertezza sui risultati da conseguire¹¹.

In questo contesto, ai vari approcci alla valutazione è stato attribuito un ruolo di rilievo. Possiamo elencare, in modo non esaustivo, alcune delle principali funzioni¹².

a) Valutazione e controllo direzionale nell'ambito di una organizzazione

La delega ai dirigenti o alle unità periferiche deve avere come contraltare forme di valutazione sul loro operato. I delegati devono poter agire con ampi ambiti di autonomia e discrezionalità, per adattare gli interventi alla mutevolezza dei contesti, delle domande della collettività e delle risorse a disposizione: ad essi è richiesta *performance*, non solo *conformance*; nello stesso tempo, i vertici delle organizzazioni devono poter contare su strumenti direzionali in grado di orientare la struttura e intervenire nel caso sia necessario modificare obiettivi e progetti. Da notare l'esigenza di conciliare due principi; da un lato, il vertice delle organizzazioni viene sempre più identificato con il ruolo di "un" capo (si tende, infatti, a evitare le composizioni collegiali dei vertici per individuare precisamente le capacità e le responsabilità); dall'altro lato – specie nelle organizzazioni professionali – l'interdipendenza tra le attività e le competenze e informazioni delle varie articolazioni implicano l'attivazione di processi di coinvolgimento e forte interazione. In questa accezione, il controllo direzionale (o controllo di gestione), strutturato nei sistemi di pianificazione e controllo, perde la sua connotazione ispettiva; controllo qui è inteso nel suo significato di "control", governo della struttura, e non come *contre-rôle*, verifica di corrispondenza; contiene, cioè, un'apertura resa necessaria dall'esigenza di apprendimento da parte di tutta la struttura, vertici compresi. Per pianificare, i capi hanno bisogno di informazioni; per rendere efficaci gli interventi, i dirigenti hanno spesso bisogno di adattare gli obiettivi e comunque di confrontarsi con eccezioni alle routine: qui sta il valore aggiunto del monitoraggio periodico delle attività, costruire una base

11. Questo profondo mutamento di paradigma suggerisce di aggiornare la riflessione sulle organizzazioni *loosed-coupled* che, in modo assai lucido e fruttuoso, è stata a suo tempo proposta per rappresentare la peculiarità degli uffici giudiziari italiani e che è stata recepita anche nel linguaggio della magistratura. Gli studi sugli assetti di governance, sui *network* e sugli strumenti di *policy* permettono aggiungere ipotesi rilevanti sul governo delle organizzazioni a basso livello di gerarchia e sui sistemi in cui risulta più diluito il ruolo delle istituzioni centrali, poiché la nodalità del ruolo costituisce l'esito della disponibilità di molteplici risorse. Cfr. ad esempio: Ch. C. Hood. e Helen Z. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2007. Sul concetto di *loosed-coupled organization* proposto da E. Karl Weick, cfr. S. Zan, *Fascicoli e tribunali*, Il Mulino, Bologna, 2003.

12. Cfr. G. Azzone e B. Dente, *Valutare per governare*, Etas, Milano, 1999; C. Talbot, *Theories of Performance. Organizational and Services Improvement in the Public Domain*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

informativa per le riflessioni su come stanno andando i servizi e l'esercizio delle funzioni. Da sottolineare due aspetti spesso non colti nei sistemi di pianificazione e controllo, nelle organizzazioni la pianificazione ha un senso se preceduta dalla valutazione: I) la scelta delle priorità nell'allocazione delle risorse non può che avvenire sulla base di un'analisi delle performance precedenti (qui sta l'importanza di avere dati affidabili in serie storica e comparati con altre organizzazioni di riferimento); II) l'analisi di efficacia (in altre parole, dei risultati ottenuti) deve precedere l'analisi di economicità e di efficienza: non ha, infatti, senso un'organizzazione efficiente che produce valori non utili per i destinatari e la collettività.

b) Valutazione e controllo strategico nell'ambito di un'organizzazione

Ogni struttura, anche le istituzioni, opera in un ambiente caratterizzato da forti interdipendenze con altri soggetti: la capacità di ottenere buoni risultati dipende anche dal governo delle relazioni con altri attori e dall'anticipare rischi ed eventi critici. Nello stesso tempo, la complessità di molti problemi conduce a interventi caratterizzati dall'incertezza sugli esiti. Inoltre, l'attuale periodo storico è connotato da rilevanti e continue innovazioni nelle tecnologie e negli strumenti. Questa è solo una limitata serie di esempi che giustificano l'importanza attribuita alla funzione di valutazione e controllo strategico all'interno delle organizzazioni pubbliche. Gli obiettivi principali: sviluppare apprendimenti (*learning*) sulle *performance*, per aumentare le competenze su come migliorare servizi e risultati; analizzare i ruoli e i comportamenti degli attori – specie quelli esterni – coinvolti nelle politiche gestite; ideare e attuare progetti di sviluppo organizzativo; analizzare rischi e opportunità provenienti dall'ambiente esterno.

c) Valutazione come giustificazione e render conto (accountability)

L'*accountability* esce dall'ambito della singola organizzazione in quanto è l'esito delle interdipendenze entro sistemi di relazione. Tipicamente i regimi di *accountability* riguardano le relazioni tra unità organizzative e l'autorità centrale, oppure tra istituzioni e organi di controllo: in altre parole, si tratta di disegni di delega e della relativa rendicontazione (diritto di chiedere conto e di fornire giustificazioni), strumento quest'ultimo che acquisisce la funzione di controllo a garanzia del rapporto leale tra delegante (il cosiddetto "principale") e delegato (l'"agente"). Il "render conto" diventa così interpretabile come il "dare risposta", cosa che implica una relazione diretta e attiva tra un *accountor* (colui che deve dar conto) e il suo *accountee* (colui, oppure coloro, cui si rende conto; l'*accountee* non è necessariamente unico)¹³. Inoltre, la capacità di fornire risposte soddisfacenti passa per una produzione più

13. La molteplicità dei soggetti nelle relazioni di delega e *accountability* implica il rinvio alla letteratura sulla "governance". Cfr., per una introduzione, Hooghe and Marks, *Types of Multi-Level Governance*, in H. Enderlein - S. Wälti - M. Zürn, *Handbook on Multi-Level Governance*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010.

o meno estensiva di informazioni puntuali su processi ed esiti organizzativi, di programma, di *policy*. Questa obbligazione costituisce, perciò, la contropartita di un potere delegato; i meccanismi di *accountability*, di conseguenza, sono gli strumenti stabiliti per determinare se i compiti delegati sono stati perseguiti in un modo adeguato e hanno ottenuto esiti soddisfacenti¹⁴. Questi assetti richiedono due requisiti-chiave:

a) il delegato deve fornire le misure principali di *performance* (*key-performance indicators*) e quindi deve poter rilevare dati affidabili;

b) il “valutatore/controllore” (il delegante o chi ha funzioni di controllo) deve essere in grado di indurre il delegato a fornire i dati e avere le capacità di gestire il processo di valutazione e controllo.

Questa versione del render conto, che viene definita come “*hard accountability*”, è affiancata da un’altra modalità, che consiste nella comunicazione dei risultati di performance ai cittadini e agli *stakeholders* (“*soft accountability*”) attraverso strumenti quali i bilanci sociali e le carte dei servizi.

Ambedue sono forme che contribuiscono alla legittimazione delle organizzazioni.

Le innovazioni sviluppate attraverso l’informatica hanno certamente contribuito a dar forza alle forme di *hard accountability* delle istituzioni centrali, poiché i sistemi informativi riducono in costi di transazione e di elaborazione dei dati, rendendo le distanze fisiche irrilevanti e aumentando la possibilità di raccolta delle informazioni. D’altra parte, vari fenomeni (dall’acculturazione di massa, alla diffusione delle informazioni via web, dalle esigenze di adattamento locale, per citarne solo alcune) rendono sempre più rilevante la ricerca di legittimazione proveniente dalla collettività di riferimento, attraverso una maggiore trasparenza e forme di coinvolgimento.

d) *Valutazione delle risorse umane*

I fenomeni precedentemente descritti hanno avuto un ulteriore risvolto nell’ambito delle teorie del management organizzativo, sul versante delle risorse umane. Innanzitutto, è emersa l’idea di rafforzare la direzione manageriale delle organizzazioni: l’attenzione alle risorse e alle performance implica competenze specialistiche di tipo gestionale, non solo di tipo tecnico-professionale. Questa opzione ha modificato i criteri di reclutamento e progressione di carriera dei dirigenti, ponendo enfasi alle metodiche di valutazione delle competenze e di valutazione del potenziale: non più solo reclutamento sulla base di competenze legate a una specifica professionalità, ma anche capacità legate al sapere e alle esperienze di tipo gestionale. Inoltre, la responsabilità attribuita ai capi delle performance delle organizzazioni – da un lato, e la necessaria autonomia e discrezionalità lasciata al personale, dall’altro – ha posto molto rilievo agli schemi di valutazione del dirigente e del personale basata sulle performance e sul raggiungimento degli obietti-

14. Cfr. A. Damonte, *L’altro lato della delega*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, 2010.

vi attribuiti a inizio anno: schemi spesso legati a premi monetari (*pay-for-performance*), per cui al positivo raggiungimento degli obiettivi corrisponde sia una buona valutazione – di cui tener conto per le progressioni di carriera – sia (eventualmente) un premio monetario e di altra natura. In questo senso, la valutazione del personale è considerata una leva direzionale rilevante a disposizione dei capi.

3. Valutazione e controlli nel settore giudiziario: una breve rassegna

Anche nel settore giudiziario italiano negli ultimi anni i termini “valutazione” e “valutazione delle performance” sono stati particolarmente richiamati. L’indipendenza e l’autonomia della magistratura sono principi che implicano attenzione specifica e adattamento nella traduzione in pratica delle riflessioni sul management delle organizzazioni e sulle esperienze maturate in altri contesti. Non v’è dubbio, tuttavia, che l’alto livello di disagio sulle performance del sistema giudiziario nel suo complesso (nonostante gli alti livelli di produttività, comparativamente con altri Paesi), le profonde differenze nelle prestazioni dei singoli uffici e, specialmente, le differenze significative nelle capacità di introduzione di innovazioni e miglioramenti, richiedono interventi urgenti e la capacità di modificare alcuni tratti culturali della magistratura¹⁵. Tra questi, ci sembrano rilevanti:

- l’accettazione dell’idea della giustizia non solo come funzione ma anche come servizio per le diverse categorie della collettività (riconoscendo le specificità dei vari destinatari, in un contesto sempre più globalizzato), che va quindi monitorato per il valore aggiunto che fornisce;

- il riconoscimento che la qualità a livello di sistema passa necessariamente dai miglioramenti dei singoli uffici che, in tal modo, devono essere considerati come l’organizzazione di riferimento per chi vi lavora e per chi la dirige;

- lo sviluppo di competenze gestionali in grado di fornire consapevolezza sui risultati organizzativi e sugli impatti sulle diverse categorie della società;

- il riconoscimento che la complessità sociale implica un mutamento di paradigma nella rappresentazione dei sistemi istituzionali, in cui a) le funzioni del cosiddetto “centro” devono essere ridefinite e, specialmente, implicano un ripensamento delle capacità necessarie a supportare le attività di impulso, coordinamento e la diffusione delle innovazioni; b) il ruolo delle unità locali è decisivo nel promuovere la sperimentazione delle innovazioni e nell’adattamento delle soluzioni generali ai singoli contesti.

La strumentazione e i processi di analisi compresi nelle varie declinazioni del termine “valutazione” supportano evidentemente questi orientamenti. L’esperienza di altri Paesi, pur considerando le differenze ordinamentali e di

15. Le difficoltà sopra richiamate dipendono anche da altri fattori, come spesso sottolineato nel dibattito, aspetti che qui si danno per scontati.

cultura giuridica, sta convergendo su questi principi di fondo. Così come le analisi comparative del CEPEJ sulla qualità della giustizia nei Paesi europei va in questa direzione¹⁶.

Passando alle esperienze di utilizzo degli strumenti valutativi nel nostro Paese¹⁷, un caso di riferimento è quella dell'attuazione del progetto interregionale/transnazionale "Diffusione di *best practices* negli uffici giudiziari italiani", un intervento finanziato attraverso fondi europei (Fondo sociale europeo) e coordinato da Ministero della giustizia, Dipartimento della funzione pubblica, Ministero del lavoro e regioni e province autonome¹⁸. Il progetto, avviato nel 2008 e in cui sono coinvolti quasi 200 uffici giudiziari, finanzia attività di consulenza e assistenza per realizzare una serie di attività tra cui alcune fortemente connesse al tema della valutazione. Seguendo le quattro articolazioni proposte nel paragrafo precedente, le indicazioni emerse sono le seguenti.

In tema di valutazione e controllo direzionale all'interno dei singoli uffici, le previste analisi organizzative basate sulla rappresentazione delle attività per processi di lavoro/servizio costituiscono ora una base rilevante per la costruzione di sistemi di pianificazione e controllo, poiché sono state definite – in alcuni casi in modo molto analitico – le specifiche unità di analisi. Alcune esperienze di riferimento realizzate in precedenza sono state rilevanti quale base di partenza, ad esempio il programma della commissione flussi di Milano; in questo caso il valore sta nella diffusione delle metodiche. In

16. Cfr. CEPEJ - European Commission for the Efficiency of Justice, *European judicial systems. Edition 2012* (data 2010). *Efficiency and quality of justice*, Bruxelles, 2012. Vari articoli sulle esperienze di vari Paesi europei e del nord-America sono reperibili nella rivista on-line *International Journal of Court Administration* (<http://www.iaca.ws/ijca-publications.html>). Per gli USA cfr. il modello di rilevazione e comparazione delle performance delle corti proposto e utilizzato dal National Center for State Courts, in <http://www.courtools.org/Trial-Court-Performance-Measures.aspx>.

17. Una notevole enfasi ha avuto la sperimentazione di analisi della produttività degli uffici promossa dal CSM, legata al tema della valutazione di professionalità. L'introduzione di criteri legati alle capacità manageriali dei magistrati per l'attribuzione di funzioni di direzione e per le eventuali conferme ha, infatti, innescato tentativi per misurare e confrontare tra di loro (sulla base di *cluster* finalizzati a confronti omogenei) le performance degli uffici, con l'obiettivo di ottenere indicatori oggettivi su cui basare le valutazioni di tali capacità. Posto che la valutazione di professionalità può basarsi su modalità più strutturate sviluppate in altri contesti e adattabili anche a quello giudiziario (ma certamente ciò implica l'apertura della cultura giuridica alle competenze di altre professionalità), la sperimentazione citata ha avuto il pregio di sviluppare modalità di confronto omogeneo tra le varie strutture, tenendo conto di differenze organizzative e territoriali, oltre che delle caratteristiche dei fascicoli.

18. Cfr. <http://qualitapa.gov.it/iniziativa-in-corso/miglioramento-giustizia/il-progetto-mpg/>, sito che, nell'ambito del Progetto miglioramento performance della giustizia (MPG) coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica a supporto delle Regioni dell'Obiettivo convergenza, contiene documenti e rapporti sull'avanzamento del Progetto *Best practices* e una panoramica, con approfondimenti e studi di caso, delle pratiche più significative realizzate nelle varie aree del Paese.

alcuni casi, sono stati realizzati progetti specifici in tema di controllo di gestione¹⁹ con la sperimentazione di prototipi di sistemi informatici in grado di organizzare i dati esistenti nei sistemi informativi (SICID e SIECIC) in indicatori utili ai vari livelli di responsabilità (rappresentazioni per il presidente del tribunale, per il presidente di sezione, per i singoli magistrati etc.). In tal modo è possibile ottenere misure in serie storica su sopravvenienze, carichi pendenti, definizioni (a partire dalla data di entrata del fascicolo), analisi delle sentenze per tipo etc., con l'accensione di allarmi in caso di andamenti critici. Pur non prevedendo, generalmente, comparazioni con le risorse umane disponibili e indicatori di efficacia esterna (ad esempio nel tribunale, indicatori quali il livello dei *reversal rates*), il passo in avanti sarebbe decisivo. La criticità di queste esperienze sta ancora nella limitata affidabilità dei dati: la carenza di personale addetto al trattamento dei dati e la scarsa esperienza nella reportistica, limitano ancora l'uso di questi strumenti; i dati vengono inseriti con modalità spesso diverse da soggetto a soggetto, oppure secondo periodicità diverse; inoltre, per alcuni uffici (in particolare le procure) alcune informazioni sono difficili da inserire in modo preciso (si pensi a iscrizioni e archiviazioni a blocchi). Per dare sistematicità alle analisi e all'utilizzo a fini di apprendimento delle informazioni raccolte, l'ipotesi della costituzione negli uffici di "nuclei" di valutazione locali potrebbe essere un'opportunità (pur nel rispetto delle peculiarità del sistema giudiziario). In ogni caso, lo sviluppo di questi sistemi nell'ambito dei singoli uffici dipende molto dalla percezione di ruolo da parte dei vertici: si tratta – infatti – di processi di analisi che costituiscono una leva direzionale per i vertici delle organizzazioni, per cui solo la presenza di capi interessati al loro utilizzo può costituire (assieme – come vedremo più avanti – alle richieste di dati in funzione di *accountability* da parte di soggetti esterni) l'innescò per la loro evoluzione.

La funzione di valutazione e controllo strategico è emersa solo in rari casi²⁰, tuttavia, da un lato il fiorire di progettualità orientate alla modernizzazione e le richieste di dati a fini comparativi e di miglioramento provenienti dal CSM, dal Ministero della giustizia etc. ha comunque introdotto una specifica riflessione su questa funzione. Nei casi esistenti è stata l'esigenza di coordinamento dei progetti di miglioramento e innovazione, da un lato, e il supporto di molteplici *partnership* con soggetti esterni, dall'altro, a suggerire l'opportunità di elaborare documenti a carattere pluriennale in grado di integrare i già esistenti documenti di programmazione. Inoltre, l'utilizzo di modelli di autovalutazione quali il CAF²¹ ha, nei casi che ne hanno fatto uso,

19. Ad esempio il Tribunale di Milano, Consolle del magistrato e Consolle della volontaria giurisdizione.

20. Il più noto è quello del Tribunale di Milano che a supporto ha anche costituito un Ufficio innovazione (quest'ultima soluzione è poi stata seguita anche da altri uffici).

21. Il modello CAF e altri strumenti di autovalutazione sono stati utilizzati da svariati uffici; si citano per tutti il Tribunale dei minorenni di Salerno e, più recentemente, la Corte d'appello di Milano e la Procura della Repubblica di Milano.

permesso di sviluppare un approccio in grado di coinvolgere sia il personale togato sia quello amministrativo in analisi riguardanti il posizionamento dell'ufficio e le criticità da affrontare.

Il tema della valutazione del personale amministrativo non ha avuto particolare spazio nell'ambito del Progetto *Best practices*; tuttavia in alcuni casi il tema è stato affrontato, facendo emergere la scarsa funzionalità del sistema attuale basato sulla centralizzazione della valutazione nel Ministero della giustizia. In questo caso non è tanto il modello tecnico formalmente adottato (che è basato su adeguati principi e soluzioni), quanto la rigidità della sua attuazione che ne svilisce la funzionalità e non permette adattamenti locali in relazione a specifiche esigenze strategiche.

Un notevole spazio hanno ricevuto gli strumenti di *accountability*. Il Progetto *Best practices* ha, infatti, diffuso l'elaborazione del bilancio di responsabilità sociale (a consuntivo e a preventivo)²², della carta dei servizi e della certificazione di qualità. Non sempre, al di là dei casi migliori, all'elaborazione di questi documenti è seguito un adeguato utilizzo in funzione di sviluppo delle relazioni con l'ambiente esterno. In ogni caso, sono certamente utili per sottolineare l'esigenza di disporre di informazioni e dati affidabili per rappresentare le performance dell'ufficio e su questa base definire la programmazione annuale e pluriennale; inoltre, hanno sottolineato la rilevanza degli aspetti di servizio della funzione giurisdizionale e le caratteristiche di interdipendenza delle attività dalle relazioni fra diversi attori: parte togata e parte amministrativa all'interno dell'ufficio, tra uffici giudiziari diversi (classiche quelle tra procura, tribunale e corte d'appello), con gli ordini degli avvocati, con le istituzioni locali (che assumono in determinati settori il ruolo di veri e propri co-produttori, ad esempio in tema di volontaria giurisdizione), con i fornitori etc. Inoltre, hanno permesso di introdurre una competenza sulle modalità di analisi delle varie dimensioni delle prestazioni organizzative.

A questi interventi è, ovviamente, da aggiungere il programma del CSM (2012-13) riguardante l'elaborazione dei programmi di gestione *ex art. 37* dl n. 98/2011 (convertito in l. 111/2011). Si tratta di un evidente caso di una relazione basata sulla delega e il conseguente controllo, che implica sia la capacità del delegato di disporre delle informazioni per render conto e giustificare; sia quella del delegante di gestire il processo di rilevazione e di valutazione; qui il problema rimane quello dell'affidabilità delle informazioni²³, posto che le analisi sul campo hanno mostrato le evidenti discrasie tra statistiche ufficiali e dati derivanti da rilevazioni accurate basati su sistemi di controllo interno governati dai singoli uffici.²⁴

22. Cfr. ad esempio le esperienze dei Tribunali di Brescia e di Milano.

23. Cfr. ad esempio le analisi del Tribunale di Monza.

24. Il CSM, attraverso la sua struttura tecnica per l'organizzazione, ha realizzato una banca dati di buone pratiche organizzative sviluppate dagli uffici giudiziari. Si tratta di un'iniziativa rilevante poiché mostra una nuova sensibilità verso i temi della modernizzazione gestionale. Si sottolinea, però, che la rappresentazione delle buone pratiche

Infine, un ruolo nel sottolineare l'esigenza di accountability e trasparenza nella rappresentazione delle *performance* dei singoli uffici deriva anche dalla diffusione dei lavori degli organismi internazionali, quali il CEPEJ, la World Bank e l'OCDE²⁵, che con i loro rapporti – non esenti da limiti, ma in ogni caso significativi nel rilevare fattori critici che caratterizzano le prestazioni del sistema giudiziario – inducono a una crescente attenzione nella rappresentazione delle attività dei singoli uffici.

4. Una lettura critica e alcune proposte

Il Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario proposto dal COMIUG inserisce in vari punti il tema della valutazione. In modo esplicito, il punto 8 viene intitolato, appunto, "Valutazione"; qui, oltre all'aspetto della valutazione dei magistrati dell'ufficio, si sottolinea in modo specifico la funzione di *accountability* («Rende conto degli obiettivi raggiunti ... ed esprime un'autovalutazione del proprio operato»). Inoltre, utilizzando altri termini – anche in modo appropriato – al punto 9 si sottolinea la rilevanza del "Monitoraggio" e della predisposizione dei sistemi di programmazione e controllo, compresi la carta dei servizi e i vari strumenti utili a render conto; opportunamente, si sottolinea l'importanza dello sviluppo della cultura del dato, anche come modalità per rafforzare, attraverso la trasparenza, la concezione della giustizia come servizio e rappresentare adeguatamente le interdipendenze con altri attori. In altri punti la valutazione viene considerata seppure indirettamente, quando si parla di direzione e programmazione, rappresentanza e comunicazione istituzionale, presidio della struttura e dell'identità organizzativa.

Nel complesso, due funzioni della valutazione (delle politiche) sono sottolineate, mentre a una terza, assai rilevante, è solo dedicato un accenno indiretto.

La prima funzione è quella della valutazione a supporto della decisione. I sistemi di pianificazione e controllo sono basati su questo approccio; l'idea di fondo è che si possa scegliere tra più alternative e definire priorità (con la possibilità di governare almeno una serie di risorse) e che gli aspetti tecnici

implica uno sforzo analitico più approfondito per essere utile a fini di apprendimento e indurre all'adattamento nei singoli contesti, rispetto alla mera descrizione delle tecniche e tecnologie utilizzate. Cfr. M. Barzelay, *Learning from second-hand experiences: methodology for extrapolation-oriented case research*, in *Governance* 20(3), 2007.

25. Del CEPEJ si è già detto; la World Bank pubblica il Rapporto Doing Business, che contiene una sezione dedicata all'efficienza della giustizia nelle procedure di risoluzione delle dispute commerciali; il rapporto generale prende in considerazione solo i centri maggiori e per l'Italia – quindi – solo Roma; ma di recente è stato elaborato un rapporto per l'Italia che contiene la comparazione tra tredici città italiane. L'OCDE elabora studi sul livello di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e, tra queste, dei sistemi giudiziari; di recente ha elaborato un'analisi del livello di informatizzazione del Tribunale di Milano.

siano rilevanti rispetto alla discrezionalità soggettiva: la valutazione offre analisi dei trend dei periodi precedenti, analisi degli scostamenti tra pianificato e realizzato/raggiunto, approfondimenti sulle dinamiche dell'ambiente esterno. La seconda funzione è quella legata alla trasparenza; l'obiettivo è quello di render conto dei risultati ottenuti e dei criteri da utilizzare per pianificare; l'idea di fondo è che la trasparenza induca ad essere più virtuosi e sviluppi attenzione verso il comportamento degli altri attori, in questo caso, la valutazione deve, ovviamente, essere pubblica. Rientrano in questo gruppo strumenti quali i bilanci di responsabilità sociale, le carte dei servizi; ma anche le comparazioni tra uffici (territoriali, nazionali e internazionali).

Una terza rilevante funzione della valutazione è, invece, solamente accennata nel Decalogo COMIUG: parliamo della funzione di apprendimento: valutare progetti e programmi significa – specialmente – imparare di più sui nessi di causalità tra attività intraprese e risultati conseguiti, da un lato; e sul ruolo dei vari soggetti coinvolti nei processi di attuazione, dall'altro. In altre parole, analizzare perché si ottengono determinate performance e per quale motivo. Per sviluppare processi di apprendimento organizzativo, essenziali in considerazione della complessità dei programmi, l'autonomia delle strutture interne e la turbolenza dell'ambiente esterno, è importante che la valutazione si possa basare su informazioni affidabili e sia esente da orientamenti puntivi.

Un'ultima considerazione riguarda i processi di diffusione delle buone pratiche e, in questo caso delle buone pratiche di valutazione. L'attuale dibattito ondeggia fra programmi *top-down* (e cioè orientati fortemente dal centro) e interventi *bottom-up* (basati sulle sperimentazioni locali). In realtà si tratta di affrontare due problemi diversi, per cui sono necessarie competenze e risorse ai vari livelli del sistema. Non v'è dubbio che la libertà di sperimentazione lasciata agli uffici locali possa portare all'individuazione di soluzioni sia adeguate ai singoli contesti sia – nei casi con maggiori potenzialità – a vere e proprie innovazioni. Tuttavia, per la loro diffusione sono necessari poi altri processi e altre competenze; sono infatti importanti le iniziative di formazione (per magistrati e amministrativi), la promozione di comunità di pratiche, la realizzazione di analisi comparative anche di livello sovranazionale, il confronto con altri settori (pur nel riconoscimento delle peculiarità); aspetti che implicano la costruzione di una politica alla quale devono concorrere sia gli attori delle istituzioni centrali sia gli stessi uffici locali. Ciò che in questo momento si osserva è la debolezza delle tecnostutture (e cioè di organismi tecnici) delle istituzioni centrali nell'assolvere a questi compiti – anche a causa della limitata apertura della magistratura ad altre professionalità²⁶, per cui altri soggetti (prevalentemente locali) stanno operando a sostegno degli uffici (non senza porre interrogativi sul significato di queste

26. Ho trattato questo tema in: G. Vecchi, *La modernizzazione del sistema giudiziario italiano: dal modello top-down alla governance locale? Il nuovo ruolo dei territori nel sostegno all'innovazione negli uffici giudiziari*, in *Studi organizzativi*, 2013. Cfr. gli ar-

partnership e sul confine tra opportunità per gli uffici locali e patologia del sistema). Il limite può essere quello della scarsa capacità di diffusione, che potrebbe rimanere limitata ai territori con maggiori risorse, pur riconoscendo lo sforzo sviluppato dagli stessi uffici locali, da associazioni di magistratura e da centri di ricerca nella promozione del confronto tra esperienze. La letteratura sui processi di *change management* ha sottolineato l'importanza della progettazione istituzionale e del presidio delle fasi di attuazione dei progetti di innovazione²⁷: elementi che ritornano di attualità in questa fase in cui si tratterà di verificare la possibilità di ricorrere di nuovo ai Fondi europei per il prossimo ciclo di programmazione 2014-2020.

ticoli nel volume *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziari: attori, risorse, governance*, a cura di M. Sciacca - L. Verzelloni - G. Miccoli, Aracne, Roma, 2013.

27. Cfr., le indicazioni contenute nel volume collettaneo: F. Butera e B. Dente, *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

INCARICHI DIRETTIVI E CAMBIAMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE NEGLI UFFICI GIUDIZIARI

di *Federico Butera**

La nomina e la valutazione del capo di un ufficio giudiziario rappresentano un processo complesso che riguarda una figura istituzionale di grande rilievo, di forte responsabilità e simbolicamente significativa; per questo la sua nomina è un atto solenne espresso dalla massima istituzione della magistratura con un percorso preliminare svolto dai Consigli giudiziari. Gli incarichi direttivi non sono un premio ma una professione specifica con proprie competenze e modi di operare; perciò la loro selezione e valutazione deve rispondere a criteri, non di pura anzianità, ma di esperienza e attitudine a svolgere una nuova professione. Possibili criteri sono stati individuati in un Decalogo per rendere operativo il quale servono forme di selezione, valutazione e formazione viste come processo di costruzione di ruoli e professioni di management giudiziario centrate sul continuo miglioramento delle prestazioni degli uffici e sul necessario cambiamento organizzativo e professionale.

1. Il problema

La nomina e la valutazione del capo di un ufficio giudiziario è un processo complesso perché riguarda una figura istituzionale di grande rilievo esterno e di forte significato interno agli uffici: il capoufficio svolge compiti,

* Federico Butera è professore ordinario di Sociologia dell'organizzazione prima all'Università di Roma La Sapienza e poi all'Università di Milano Bicocca (1988-2012). È direttore della rivista *Studi organizzativi*. Dal 1974 è fondatore e presidente della Fondazione IRSO che, fra l'altro, ha seguito il progetto "Innova Giustizia" in Lombardia e in particolare ha supportato il tribunale e la procura di Monza nel programma di miglioramento e cambiamento organizzativo. È membro dell'Organismo indipendente di valutazione della Corte dei conti. Ha scritto 37 libri e un gran numero di saggi scientifici in Italia e all'estero.

Questione giustizia n. 2-3, 2013

funzioni, responsabilità assai complesse e deve essere una persona anche simbolicamente significativa per le competenze, esperienze, responsabilità, autorità, valore umano che essa esprime. Essa manifesta implicitamente – nelle ragioni della sua nomina e nel suo modo di operare – una strategia e una modalità di gestione organizzativa anche quando questa non è stata definita in anticipo. Per questo tale nomina è un atto solenne di autogoverno espresso dalla massima istituzione della magistratura con un percorso preliminare svolto dai Consigli giudiziari.

Ma su quali criteri prevalenti i collegi decidono? La condivisione dei criteri è necessaria anche per la nomina di altri incarichi direttivi: sono essi un gradino per pervenire alla nomina di capo di ufficio giudiziario. Esiste in magistratura una professione e una carriera direttiva?

Nel documento della sezione di Genova al XIX Congresso nazionale di Magistratura democratica del febbraio 2013 si legge un condivisibile riepilogo del problema della dirigenza degli uffici giudiziari: «L'acquisita consapevolezza della peculiarità della funzione dirigenziale e delle difficoltà organizzative intrinseche al lavoro giudiziario, ha indotto la magistratura associata a rinunciare alla selezione dei dirigenti sulla base del criterio della anzianità senza demerito sostituendolo con una valutazione di merito. Questa soluzione è stata prescelta e progressivamente ampliata benché non fosse ancora stato individuato un sistema di valutazione del merito. Per lungo tempo, l'autogoverno è stato chiamato a indagare sulle attitudini dirigenziali degli aspiranti a uffici direttivi senza avere a disposizione altri elementi di conoscenza che pareri stereotipati, redatti quando ancora ci si atteneva al criterio della anzianità senza demerito. Pareri che, nel migliore dei casi, davano indicazioni, oltre che sulla produttività, sulle conoscenze giuridiche, sulla diligenza e sull'equilibrio del candidato, ma certamente non dicevano nulla sulle sue capacità organizzative».

2. I due temi toccati in questo contributo: organizzazione e professioni negli uffici giudiziari

Questa nota parte dalla piena condivisione del principio che il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi non è un premio, ma comporta lo svolgimento di un servizio di gestione o di cambiamento dell'ufficio giudiziario.

Tali incarichi sono componenti insieme del sistema organizzativo e del sistema professionale della giustizia, non premi o gradini di una carriera. Gli incarichi direttivi sono – nel linguaggio delle scienze organizzative – contemporaneamente sia ruoli organizzativi (ossia uno dei “mattoni chiave” o organi chiave del sistema organizzativo degli uffici giudiziari) sia professioni di servizio (ossia istituzioni rilevanti che fanno parte del complessivo sistema professionale della giustizia). Ruoli e professioni direttive sono diversi dai ruoli e dalle professioni istituzionali del magistrato che hanno come oggetto primario la giurisdizione inquirente o giudicante.

Perché è stato possibile scambiare gli incarichi direttivi come premi all'anzianità o come posizioni assegnate da componenti associative della magistratura? Non c'è da stupirsi. Vi è probabilmente una suggestione al *cursus honorum romano* che prevedeva l'accesso alle cariche politiche e militari prevedendo un'età minima per l'elezione e un intervallo minimo per ottenere la carica successiva, oltre a leggi che proibivano di reiterare un particolare ufficio: ma il merito valeva e come, tanto che Cicerone espresse il suo orgoglio per essere diventato console non solo essendo *un homo novus* (un *self made man*, diremmo oggi) ma anche di esserlo diventato “nel giusto anno”, ovvero nell'anno “più giovane possibile” (che a quel tempo era di 42 anni). Le carriere per anzianità sono diffuse nella Pubblica amministrazione e il “diritto di nomina” è diffuso nelle corporazioni professionali poiché creano sicurezze, senso di appartenenza, gestione del potere, evitano i ricorsi. Ma quasi mai assicurano efficienza e qualità.

Ma non basta eliminare per editto la carriera per anzianità o proclamare criteri universalistici di selezione e di nomina, se non si affrontano due questioni strutturali preliminari a ogni iniziativa di selezione, formazione, carriera dei magistrati.

Le due questioni sono:

a) cosa è e cosa deve diventare un incarico direttivo in quanto “mattone” o “organo” costitutivo, ossia componente strutturale della organizzazione (attuale o innovata) degli uffici giudiziari?

b) che cosa è e cosa deve diventare un sistema professionale dei magistrati che, in aggiunta all'esistente sistema professionale magistratuale specifico, sia costituito da professioni di manager della giustizia su cui possa essere condotto un percorso di selezione, di crescita, di formazione e di valutazione (nella situazione presente o in un sistema innovato)?

3. L'incarico direttivo come componente dell'organizzazione

L'incarico direttivo è in primo luogo, come si è detto, una componente strutturale, un mattone, meglio dire un organo della organizzazione degli uffici giudiziari. Di tale «componente strutturale della organizzazione complessiva» occorre ben comprendere, condividere, progettare le caratteristiche distintive, sia sotto il profilo dell'organizzazione formale definita dalle norme, sia sotto il profilo dell'organizzazione reale fatta di funzionamenti solo parzialmente prescritti.

Per spiegare le difficoltà di un comando unitario negli uffici giudiziari si è fatto ricorso al concetto di *loosely coupled system*, ossia un sistema di componenti a legami deboli. È una spiegazione suggestiva ma scarsamente utile. L'organizzazione di una *expert dependent organization* in realtà non è data da “una sola” organizzazione ma da un “package” di diverse organizzazioni coesistenti o di diversi “strati” coesistenti di organizzazioni di natura diversa e rispondenti a diverse fonti di autorità, che sono debolmente connesse fra

loro allorché prevale un modello meccanico di organizzazione ma sono invece unificate da legami forti come cooperazione, comunicazione, scambio di conoscenze, senso di comunità e una robusta tensione al risultato quando prevale un modello organico di organizzazione.

Tali “strati organizzativi” coesistenti sono costituiti da:

1. l’organizzazione istituzionale, data dalle leggi;
2. l’organizzazione formale, che definisce strutture, autorità e responsabilità, procedure formalizzate;
3. l’organizzazione tecnica, ossia quella definita dai sistemi informativi;
4. l’organizzazione professionale, ossia l’organizzazione data dalle norme e dalle culture delle professioni;
5. l’organizzazione di fatto, data dalle prassi di lavoro;
6. l’organizzazione percepita, ossia il modo con cui i diversi gruppi che partecipano all’organizzazione la vedono e la vivono in base alle loro culture e valori;
7. l’organizzazione informale, in cui irrompono i processi sociodinamici, gli interessi, i comportamenti personali.

L’“organizzazione reale” è l’insieme di tutti questi diversi sistemi di regolazione: se integrati danno all’organizzazione il carattere di un organismo vitale, agile, efficace; se non integrati divengono una arena di conflitti, incoerenze, inefficienze. L’organizzazione reale in ogni caso non può essere progettata a tavolino né governata con la sola gerarchia.

Il dirigente è un organo primario della organizzazione reale degli uffici giudiziari, ossia quella che mira a ottenere risultati di efficacia, efficienza e trasparenza (ossia l’insieme della organizzazione definita per legge e di quella costituita dai processi di lavoro e di coordinamento e controllo, dal sistema sociale e tecnico di cooperazione/condivisione di conoscenza/comunicazione/senso di comunità, dalla cultura); il dirigente in quella organizzazione reale opera in qualità leader, decisore, responsabile dei processi di coordinamento e controllo, rappresentante e molto altro.

La domanda da porsi per giungere alla comprensione e miglioramento della natura del ruolo direttivo è: quale dirigenza per quale organizzazione? Una dirigenza per sorvegliare l’adempimento delle norme e per gestire una organizzazione che non cambia a cui assicurare stabilità e regolarità, oppure una dirigenza per animare e dirigere il cambiamento dell’organizzazione, assicurando al tempo stesso tutti gli adempimenti richiesti dalle norme e dalle direttive del CSM e del Ministero della giustizia? Le due opzioni configurano due paradigmi organizzativi ben diversi, che bisogna prima prescegliere e poi realizzare con percorsi di sviluppo intenzionale dell’organizzazione per ottenere un profilo di ruolo valido e condiviso.

Sulla natura degli uffici giudiziari occorre per prima cosa liberarsi dall’idea che essi siano organizzazioni imperfette o primitive dal punto di vista organizzativo. Gli uffici giudiziari sono quelli che le scienze organizzative definiscono *expert dependent organizations*, ossia organizzazioni disegnate per contenere e supportare l’attività di esperti e professionisti, la cui attività

costituisce il processo primario: non fabbricazione o vendita come nelle organizzazioni produttive, ma erogazione di un servizio alle persone o allo Stato. *Expert dependent organizations* sono gli ospedali, le scuole, le università, i giornali, le imprese cinematografiche o televisive, gli studi di architetture e ingegneria, gli studi legali e naturalmente gli uffici giudiziari.

L'attività professionale dei medici, dei professori, dei giornalisti, degli avvocati etc., per la loro rilevanza e per la prevalenza del potere tecnico dei professionisti è stata per lo più disegnatata mettendo in ombra altri processi fondamentali come la pianificazione strategica, il coordinamento e controllo, la programmazione, il controllo dei flussi, la valutazione di risultati, la gestione delle risorse, la gestione delle persone, la gestione delle tecnologie informative e altre dimensioni chiave del moderno management. Questi ultimi per lo più considerano un fastidio necessario la "burocrazia" che circonda il loro lavoro e se vengono chiamati a svolgerli essi stessi li considerano spesso una corvée.

Forse l'unica eccezione storica è rappresentata dagli ospedali, la più antica fra le *expert dependent organizations*: come illustra Foucault nel suo magistrale libro *La nascita della clinica*, la nascita dell'ospedale moderno avviene alla fine del Settecento contemporaneamente alla ridefinizione della scienza e della pratica medica che passa dal trattamento dei sintomi allo studio e alla cura delle cause della malattia, fonda le professioni mediche distinte dal cavadenti, dal chirurgo, dallo stregone, riconcepisce l'ospedale da luogo di segregazione (ad esempio il lazzaretto) a centro di servizio che integra l'ambulatorio, la sala operatoria, l'albergo, il ristorante etc. e crea un sistema organizzativo integrato di medici, infermieri, amministrativi etc. Ciò dà luogo storicamente allo sviluppo della professione medica come la più potente fra le professioni e allo sviluppo tecnico/organizzativo del sistema sanitario nella più evoluta fra le organizzazioni di servizio.

Lo sviluppo dell'industria non aveva commesso l'errore di considerare trascurabili i processi di direzione e supporto rispetto a quelli *core*, ossia quelli primari di produrre e vendere: processi di supporto come la direzione, il marketing, la ricerca e sviluppo, la programmazione e controllo, l'assicurazione di qualità, la logistica, la comunicazione, la gestione dell'informazione e comunicazione etc. sono quelli che hanno consentito alla Ford, alla Bayer, alla Exxon, alla 3M, alla Hilton, alla Olivetti di diventare eccellenti organizzazioni efficaci e efficienti e non solo affermare la qualità dei loro prodotti e servizi principali.

La stessa capacità di sviluppare in modo integrato i processi primari (processi professionali di servizio) e processi di direzione e supporto non ha caratterizzato per lo più le *expert dependent organizations*, in primo luogo perché mentre nell'industria i processi primari e quelli di direzione e supporto sono "fatti della stessa pasta" ossia sono entrambi standardizzabili e razionalizzabili, nelle *expert dependent organizations* l'attività del professionista non può essere prescritta. Inoltre in esse il potere professionale è culturalmente considerato superiore al potere burocratico/manageriale.

Tutte le *expert dependent organization* quindi (e non solo gli uffici giudiziari) nascono adottando il paradigma fragile di concepire l'organizzazione come una burocrazia "male necessario", una superfetazione che nella migliore delle ipotesi dovrebbe proteggere i professionisti sollevandoli da compiti modesti e sgraditi, nella peggiore delle ipotesi come l'imposizione di norme, controlli e vincoli provenienti da altri poteri pubblici e privati che limitano la libertà e responsabilità dei professionisti.

Questo "peccato originale" di una contrapposizione fra processi professionali "nobili" e processi organizzativi tipo "gestione delle carte" ha avuto effetti tanto più critici quanto più rilevanti erano le dimensioni dell'ente, il livello di prestazione, la rilevanza degli effetti delle decisioni, la complessità delle conoscenze.

I risultati finali di una *expert dependent organization* ovviamente sono sempre invece il frutto del buon funzionamento di tutte le parti: non solo la valida prestazione professionale del medico, del maestro, del professore, del regista o dell'attore, dell'architetto e dell'ingegnere, dell'avvocato, del magistrato, ma anche la efficiente ed efficace realizzazione dei processi di coordinamento e controllo, di relazione con l'esterno (ascolto del cliente e dell'utente), dei procedimenti amministrativi, dei processi di supporto, della documentazione, della gestione delle risorse e molto altro.

Ciò che tiene insieme questo tipo di organizzazioni non sono solo le norme e i sistemi operativi ma la cooperazione di tutti nel raggiungere i risultati, la condivisione delle conoscenze di tutti i tipi, la comunicazione interna ed esterna, il senso di comunità esteso anche all'esterno delle organizzazioni. È l'organizzazione reale di cui abbiamo parlato. È possibile ottenere ciò in strutture poliarchiche, poliprofessionali, con scarso coordinamento per programmi e gerarchie? Alcune *expert dependent organizations* sono diventate un modello di organizzazione, molto più efficienti ed efficaci di qualunque burocrazia privata e pubblica: l'ospedale Bethesda, la Harvard University, la CNN, la DEA per citare solo alcuni esempi americani (e non dare i voti alle organizzazioni italiane, fra cui ci sono casi altrettanto eccellenti).

Il compito principale dei ruoli direttivi negli uffici giudiziari come in organizzazioni simili consiste principalmente nell'integrare ruoli e funzioni, gestire risorse scarse, programmare e controllare i risultati, sviluppare cooperazione, promuovere competenze. Questo è molto difficile quando il ruolo direttivo deve gestire una organizzazione progettata come una macchina che segrega l'attività professionale dalla attività gestionale: è difficile essere un bravo dirigente di uffici giudiziari quando esso deve solo gestire l'esistente. Questo è più facile invece quando l'organizzazione che il dirigente dirige è un organo vivo, in movimento che si trasforma nei propri processi, nella propria cultura, nella propria etica lavorativa.

Torniamo così alla domanda di partenza: quale dirigenza per quale organizzazione? Al dirigente può essere richiesto di essere un manager dei servizi solo se, insieme agli altri membri dell'organizzazione, ha come compito primario quello di suscitare, orientare, stimolare, monitorare il cambiamento dell'or-

ganizzazione come «organismo integrato che persegue fini e li controlla». Se dirige un sistema burocratico di vincoli invece rischia di sentirsi scisso fra il prestigio della rappresentanza e gli adempimenti burocratici senza leve.

4. I ruoli e le professioni direttive come componenti del sistema professionale

Quanti e in che progressione sono i ruoli direttivi (vi è una carriera)? Chi svolge i ruoli direttivi? Come vengono selezionati, formati, remunerati, valutati? Quanto durano questi incarichi e sono rinnovabili? Qual è la loro identità sociale?

I ruoli direttivi negli uffici giudiziari non vengono assegnati a una categoria professionale specializzata. Essi sono attribuiti a figure che hanno già un preciso, complesso e prestigioso profilo professionale, come quella del magistrato. Ruoli di dirigenti amministrativi possono essere preziosi ma sono ruoli di supporto al ruolo direttivo svolto dal magistrato. Lo stesso avviene per le scuole in cui il preside è un professore. In parte diversamente avviene per l'università in cui il capo dell'«azienda» è il rettore e l'organo di governo il senato accademico (tutti professori) in cui la nuova riforma ha introdotto consigli di amministrazione composti anche da non professori e un direttore generale appartenente alla carriera amministrativa, spesso in vivo contrasto con il corpo accademico.

Il ruolo direttivo, quando svolto dai professionisti (medici, professori, magistrati etc.) non è un premio ma fa parte idealmente di un'altra carriera parallela che si intreccia con la carriera professionale del magistrato: nel linguaggio organizzativo queste carriere parallele su cui le stesse persone si muovono nel tempo in base alle necessità dell'organizzazione e alle loro aspirazioni e competenze, si chiamano *dual ladder*, «doppie scale», ossia carriere duali fatte di ruoli e professioni con caratteristiche diverse che la stessa persona percorre alternativamente nel corso della propria vita lavorativa. Il ruolo direttivo – come opportunamente chiarito nel documento che dà vita a questa pubblicazione – non richiede competenze e attitudini migliori rispetto a quelle che si chiedono a un magistrato ordinario, ma competenze e attitudini diverse. Non basta essere un bravo magistrato la cui carriera è caratterizzata dai casi risolti, dalla giurisprudenza prodotta, dalle eventuali pubblicazioni, dalla reputazione e prestigio acquisiti, dai gradi di giudizio in cui è chiamato a operare e altri. Occorre, per chi si candida a svolgere un ruolo direttivo, avere «anche» le competenze e le attitudini a essere un bravo «manager», se mi è consentito l'uso di questo anglicismo: quelle competenze di pianificazione e controllo, leadership, gestione delle risorse, gestione del cambiamento e altro, richieste dal ruolo organizzativo che abbiamo tratteggiato nel paragrafo precedente. Il mancato riconoscimento di queste peculiari competenze e capacità nei magistrati assegnati a funzioni direttive, come nei professionisti/manager di altre *expert dependent organizations*, genera i

ben noti fenomeni disfunzionali del grande violinista che diventa un cattivo direttore di una filarmonica, dell'insigne chirurgo che diventa un cattivo direttore generale di una azienda sanitaria, dell'insigne professore che diventa un pessimo rettore e così via.

Non basta tuttavia dire solo che i dirigenti devono avere competenze distintive e aggiuntive rispetto a quelle della professione di magistrato. Occorre anche che l'esercizio delle funzioni di dirigente corrisponda a una identità professionale altrettanto prestigiosa quanto quella delle funzioni di magistrato. E qui si apre la questione discussa anche per il management delle imprese private: è il management una professione o meno?¹. Io credo di sì.

La progressione per accedere ai ruoli direttivi apicali richiede in molti casi avere fatto esperienze in ruoli direttivi più semplici: non si diventa rettore in una università senza essere stato responsabile di un progetto complesso, preside, direttore di dipartimento etc.; non si diventa direttore di una agenzia di sanità pubblica senza essere stato responsabile di reparto, primario. Nella giustizia non si diventa presidente di tribunale senza essere stato presidente di sezione etc.

La professione direttiva negli uffici giudiziari è un «oggetto assai complesso»: essa è al tempo stesso una istituzione sociale rilevante per il sistema giustizia e per la società, una componente dell'organizzazione del servizio offerto dall'organizzazione giudiziaria, un possesso individuale e una fonte di identità della persona. Lo sviluppo delle carriere direttive nell'industria americana o nella pubblica amministrazione francese sono state componenti della costruzione del modello di società americana e francese, componenti della costruzione delle *corporations* americane del Novecento e della amministrazione pubblica francese, sostenute da grandi istituzioni formative come Harvard e MIT in USA, o ENA in Francia.

Come nella scienza, nella ricerca, nella medicina, nell'arte, nello sport, spesso la professione direttiva è svolta da insigni professionisti che «hanno aggiunto la professione direttiva» alla loro professione originaria: per fare esempi celebri e straordinari: Enrico Fermi, Giulio Natta, Umberto Veronesi, Valentino Mazzola, Riccardo Muti, che hanno esercitato la professione direttiva «salendo entrambe le scale», ossia bravi professionisti e bravi manager. Ma non “migliori” di chi ha voluto dedicarsi solo alla professione di base senza interesse a ruoli direttivi come i premi Nobel Riccardo Giaccone, Rita Levi Montalcini, Renato Dulbecco e come Diego Armando Maradona, Carla Fracci etc. Ho forzato gli esempi solo per farmi capire. Ma non bisogna affatto essere premi Nobel per essere sia validi professionisti che validi manager/dirigenti. Ma su questo torneremo.

Il percorso di carriera delle professioni magistratuali e delle posizioni/professioni direttive e il loro intreccio forse richiede qualche rivisitazione.

1. Rakesh Khurana e Nitin Nohria, *È ora che il management diventi una vera professione*, in *Harvard Business Review Italia*, novembre 2008.

Per assicurare a tutti i bravi magistrati di poter diventare dei bravi dirigenti (senza necessariamente essere figure straordinarie) occorre che la loro professione direttiva/manageriale non venga dissolta in modo indifferenziato nella professione principale, non diventi una sequenza di adempimenti burocratici o un impossibile ruolo gerarchico o una posizione di pura rappresentanza. Occorre invece una precisa definizione dei:

- ruoli direttivi, che includano una precisa definizione delle attività e funzioni da svolgere, delle competenze richieste, dei risultati attesi, delle relazioni da attivare;

- modelli professionali, che includano una rappresentazione condivisa della professione direttiva, i codici deontologici, il patrimonio di teorie e tecniche da possedere (modelli incidentalmente che non vengono trasmessi nelle facoltà di Giurisprudenza e sono scarsamente considerati nei concorsi di accesso alla magistratura) e – in base a questo “modello professionale” – la definizione dei diversi stadi della professione, dei percorsi di ingresso e di uscita, di selezione, di valutazione, di cessazione (e non il contrario).

Ecco la ragione strutturale (non ideologica o politica) per cui l’attribuzione degli incarichi non può avvenire per sola anzianità, ma attraverso precisi processi di selezione, valutazione, formazione.

5. Perché l’ottimo Decalogo non basta

Il Decalogo preparato a seguito di un lavoro accurato e appassionato di alcuni importanti magistrati e supportato dal COMIUG si propone di definire compiti, funzioni e responsabilità del capo ufficio. Esso ha il grande pregio di delineare linee guida ma, alla luce di quanto precede, ha anche alcuni punti deboli relativi alla sua operatività a cui queste righe vogliono essere un contributo.

Il documento definisce dieci funzioni principali del capo dell’ufficio giudiziario:

1. Garanzia dell’attività professionale
2. Presidio dell’identità e della struttura dell’organizzazione
3. Rappresentanza e comunicazione istituzionale
4. Presidio nell’allocazione delle risorse
5. Direzione e programmazione
6. Governo delle interdipendenze
7. Valorizzazione delle competenze
8. Valutazione
9. Monitoraggio e vigilanza
10. Assicurare che la giustizia sia affrontata come funzione pubblica e bene comune.

Per ciascuna di queste funzioni vengono identificati con molta precisione compiti e responsabilità e i relativi approcci, comportamenti, modi di operare che consentano al capo ufficio di svolgere nel modo migliore tali funzioni.

Il Decalogo dovrebbe servire a tre scopi principali:

- a) *selezione*: individuare quelle attitudini e quei comportamenti che, in sede di selezione, abbiano un'elevata probabilità di predire prestazioni dirigenziali coerenti con la definizione di ruolo del capo dell'ufficio adottata;
- b) *valutazione*: verificare in itinere, e in ogni caso alle scadenze del mandato, i comportamenti e quindi le prestazioni complessive dei capi degli uffici;
- c) *formazione*: orientare i percorsi e i programmi di formazione atti a fornire ai singoli magistrati le competenze necessarie a un adeguato svolgimento del ruolo di responsabilità dell'ufficio.

Questo Decalogo non solo indica le caratteristiche distintive dei ruoli e delle professioni dirigenziali rispetto a quelle delle professioni magistratuali, ma tratteggia un modello di organizzazione dell'ufficio giudiziario moderno e una missione di guida e propulsione assicurata da una popolazione di "manager" della giustizia. Esse non sono norme né sistemi operativi ma linee guida.

Non sfugge a nessuno tuttavia la difficoltà di tradurre queste linee guida in un effettivo cambiamento delle modalità attuali di selezionare, formare, valutare i dirigenti degli uffici in tutte le aree del sistema giudiziario italiano.

Innanzitutto a chi sono rivolte queste linee guida? Innanzitutto al Consiglio superiore della magistratura e ai Consigli giudiziari che dovrebbero acquisire dati sulla capacità dimostrata dall'aspirante nella concreta gestione del proprio ruolo (e quindi sulle capacità organizzative dimostrate sul campo) chiedendo informazioni all'avvocatura e ai colleghi che hanno lavorato con chi aspira a svolgere funzioni dirigenziali, non essendo sufficiente constatare che l'aspirante ha svolto determinati incarichi (ad esempio: coordinatore dei MOT, componente della commissione flussi, referente per la formazione decentrata). Ma, anche dando molto rilievo alla autorità dell'organo giudicante, la condivisione dei criteri all'interno di un collegio e una selezione soggetta a ricorsi difficilmente può avvalersi di qualche procedura formale che incorpori i criteri indicati e li renda condivisibili e valutabili. Si pone quindi un tema di costruire un sistema di selezione che, ispirato a quei principi, sia adottato in modo generalizzato. Non è impossibile, ma non è facile: i concorsi universitari o medici sono solidi sulle competenze professionali di base (pubblicazioni, progetti svolti, attività svolte) ma molto più deboli sulle attitudini e capacità direzionali. Molto difficile valutare le attitudini e il potenziale (come fanno le imprese private) quando tali valutazioni sono soggette a ricorsi. Ma importanti eccezioni sono adottate in campo militare per i corpi speciali o per le missioni critiche. Non vogliamo in questa sede fare altro che segnalare che la identificazione di linee guida è una condizione necessaria, ma non sufficiente per costruire un sistema solido di selezione.

La seconda questione è la valutazione dell'attività direzionale in corso e al termine dell'incarico. Chi la fa e su quale base? Come abbiamo detto la scelta fra una direzione dell'ufficio per gestire l'organizzazione esistente oppure per migliorarla, trasformarla e farla evolvere è una discriminante fondamentale su cui l'organo giudicante deve esprimere un giudizio concorde e disporre di strumenti di valutazione adeguati. E soprattutto se la valutazione

fosse orientata ad apprezzare “gli innovatori” più che i gestori come definire obiettivi, percorsi e risultati dell’innovazione? Come valutare non solo le figure eccezionali di leader (assai rare) ma anche le figure di bravi dirigenti “normali” (che devono invece essere in gran numero)?

La terza questione è quella della formazione. La formazione basata sull’aula (per esempio il corso di pianificazione e controllo per chi deve fare piani e controllarne gli andamenti) o sullo sviluppo di “competenze relazionali” (per esempio il corso di *team building* per chi deve guidare dei collaboratori etc.) è da tempo collassata sia nelle imprese private che negli enti pubblici. Occorre invece una formazione che, oltre a partire da un modello chiaro della professione a cui tendere, accompagni le persone a valorizzare le esperienze fatte e in corso (i progetti e le esperienze come “libro di testo”) e a partecipare a momenti di apprendimento attivo su casi, visite, metodi, possibilmente svolta in modo interattivo con altri colleghi ed esperti, sia faccia a faccia sia usando tecnologie. Il modello della professione deve rendere chiari i ruoli da svolgere (attività, relazioni, competenze, risultati del dirigente dell’ufficio), la professione (teoria e tecnica della direzione degli uffici giudiziari, responsabilità verso la struttura e il pubblico, valori e deontologie, percorsi e livelli, requisiti di formazione formale, meccanismi di ingresso e di uscita), le caratteristiche personali (il profilo umano, culturale, etico del dirigente e il valore delle sue esperienze totali di vita a servizio della funzione svolta). Fare un piano di formazione richiede una scuola di alto livello, ma non basta: il programma di formazione e sviluppo è una parte di “costruzione dell’istituzione” e deve essere sviluppato e monitorato ai livelli più alti del sistema giustizia includendo anche figure prestigiose a essa estranee, provenienti dal pubblico e dal privato.

In una parola il Decalogo è una ottima base che cambia l’angolo dei processi di selezione, valutazione e formazione: la derivata di questo angolo richiede però un progetto ampio nei criteri e concreto nella realizzazione, per evitare che rimanga una proposizione generale che non modifica le modalità prevalentemente politiche con cui attualmente si discute o non si discute dei criteri di selezione di capi ufficio. Un progetto che qualcuno dovrà sviluppare attivando la collaborazione più estesa. Chi e come? Il Decalogo non lo dice.

6. Quale progetto è possibile per realizzare le linee guida del Decalogo?

Una prima ipotesi, che io non credo praticabile né valida, potrebbe essere quella di affrontare la magnitudo del problema costruendo un sistema formale di gestione degli incarichi direttivi basato su procedure concorsuali simili alla selezione dei professori universitari o dei dirigenti sanitari; su sistemi di valutazione formalizzati simili a quelli introdotti dalla legge 150 e gestita dalla Civit; su presidi strutturati che associano formazione e sviluppo (corsi-concorsi) come quelli assicurati da istituzioni di formazione e sviluppo come la Scuola superiore della pubblica amministrazione o la Scuola superiore di

economia e finanza: le pagine che seguono sconsigliano di avventurarsi su questa strada assai complessa, irta di tecnicismi, costosa, che non garantisce i risultati attesi, anche perché molte di queste formalizzazioni non hanno avuto il successo sperato.

Una seconda ipotesi è quella per cui la selezione, valutazione, formazione vengano viste come processo di costruzione di ruoli e professioni di management giudiziario centrate sul miglioramento continuo delle prestazioni degli uffici e del loro cambiamento organizzativo e professionale. Ciò andrebbe realizzato *a)* valutando per il passato le effettive esperienze “micro-manageriali” condotte, la formazione acquisita e le attitudini e le motivazioni, il profilo umano e culturale degli aspiranti a incarichi direttivi; *b)* definendo per il futuro obiettivi di miglioramento dell’efficienza ed efficacia degli uffici che il candidato dirigente si impegna a raggiungere in collaborazione con gli altri componenti del sistema, entro il quadro dei vincoli che limitano le sue leve operative. La selezione diverrebbe così una valutazione di un percorso di crescita di capacità direttive e una espressione di concreti impegni; la valutazione diverrebbe un processo di monitoraggio del raggiungimento di tali impegni; la formazione diverrebbe un apprendimento guidato.

Suggerisco questa seconda strada: esistono le istituzioni per gestirla che possono essere potenziate (il Consiglio superiore della magistratura, i Consigli giudiziari, le Scuole di sistema e altro) e esiste una importante esperienza di cambiamento dell’organizzazione e delle professioni che può essere messa a valore a questo scopo, il Progetto *Best practices della giustizia* che, malgrado una grande difformità di qualità degli interventi e problemi di coordinamento, costituisce oggi l’unica esperienza italiana di un programma di cambiamento organizzativo partecipata di una grande amministrazione dello Stato. Centonovanta uffici giudiziari hanno affrontato il problema di fare meglio e di più con meno, migliorando i processi di lavoro, riconfigurando l’organizzazione interna, ridisegnando ruoli, usando meglio le tecnologie dell’informazione, attivando cooperazione, comunicazione, scambio di conoscenze, sviluppo della comunità. Alcuni uffici giudiziari hanno ottenuto importanti risultati quantitativi e qualitativi, molti non hanno ottenuto finora risultati per insufficienze della consulenza o per scarso impegno del personale degli uffici giudiziari. In ogni caso esiste una enorme base di esperienze di successo o di insuccesso che può essere il “libro di testo” di un progetto sulla dirigenza.

Ora proviamo a mostrare come potrebbe essere la selezione, valutazione, formazione dei futuri dirigenti degli uffici in un contesto di cambiamento. Quale dirigenza per quale organizzazione, dicevamo?

Per l’esercizio di ruoli direzionali sarebbe bene in ogni caso studiare un percorso di “pratica organizzativa”, forse non obbligatorio, per cui sin dall’inizio il magistrato si alleni alla pratica dei principi enunciati, per esempio assegnando loro la supervisione (e responsabilità) di microsettori (ad esempio: casellario, segreteria centrale, ufficio dibattito etc.): *learning by doing*.

Al dirigente può essere richiesto di essere un manager dei servizi solo se, insieme agli altri membri dell’organizzazione, ha come compito primario

quello di suscitare, orientare, stimolare, monitorare il cambiamento dell'organizzazione come "organismo integrato che persegue fini e li controlla". Un dirigente leader, non un autocrate: qualcuno che crede che *none of us is smart as all of us* (nessuno è tanto bravo quanto tutti noi messi insieme). Un dirigente che dispone di strumenti di pianificazione e controllo, di informatica poi acquisisce una efficacia ed efficienza che abbandonato alla sua funzione formale non può avere, anche quando è bravo.

Una valutazione complessiva delle esperienze e delle attitudini del magistrato potrebbe essere anche svolta da specialisti esterni abituati a far ciò per il management privato, ovviamente solo come documentazione consultiva per utilità di chi deve prendere la decisione finale.

Il modo migliore per consentire la selezione, valutazione e formazione del dirigente è però quello di selezionare, valutare e formare il dirigente sulla base della funzione concreta, dei compiti operativi, delle competenze e della cultura dimostrata o da dimostrare per stimolare, progettare e gestire il miglioramento delle prestazioni e il cambiamento organizzativo in collaborazione con gli altri componenti dell'ufficio.

7. Il cambiamento organizzativo come contesto per la selezione, valutazione, formazione dei dirigenti degli uffici

I criteri di base per la selezione, valutazione, formazione andrebbero quindi collegati al cambiamento prestazionale e organizzativo attuato o da attuare, utilizzando tre criteri potenti e semplici validi sia per il miglioramento dell'organizzazione che per lo sviluppo della professione del dirigente: la fissazione degli obiettivi, lo sviluppo integrato dei componenti organizzativi, la gestione sociale del cambiamento.

1) La fissazione di obiettivi, condivisi e misurabili, di efficacia, efficienza, trasparenza, responsabilità sociale che tocchino sia la sfera dei requisiti tecnici delle prestazioni, sia la loro economicità, sia il grado della loro socialità.

Alcune delle domande che presiedono alla fissazione degli obiettivi sono le seguenti. Di quanto ridurre i tempi e costi dei processi? Quanto migliorare la trasparenza e come misurarla? Quali obiettivi di potenziamento delle professionalità, dell'equilibrio dei carichi di lavoro? Come migliorare la qualità della vita di lavoro delle persone che lavorano negli uffici giudiziari? Come ottimizzare, nei limiti dei vincoli esistenti, le risorse disponibili, facendo di più con meno: tecnologie, spazi e soprattutto sviluppare la qualità della vita di lavoro del personale amministrativo e dei magistrati?

2) L'intervento integrato su tutti i componenti di una organizzazione complessa, per costruire un'integrazione fra sistema professionale e burocrazia. Per far ciò occorre intervenire sui seguenti elementi:

- sviluppare processi di lavoro unitari, semplificati, e interiorizzati che puntino in modo univoco a risultati concordati. Lavorare per processi richiede di renderli più semplici e soprattutto di rendere sempre visibile il risultato

per tutte le persone che partecipano ad esso (i processi devono stare nella testa delle persone);

- integrare i processi fra procure e tribunale;
- integrare la cooperazione, la condivisione di conoscenze, la comunicazione, il senso di essere una unica comunità fra magistrati e personale amministrativo;

- ottimizzare attività umane e interazioni con i sistemi tecnologici. Per le persone, i processi diventano attività lavorative che richiedono conoscenze e competenze, abilità sensorio-motorie, sudore, tempo e che vengono svolte il più delle volte con altri e in rapporto con il sistema tecnologico (interfacce uomo-macchina). Per la grande maggioranza delle posizioni più operative delle amministrazioni pubbliche le attività sono progettate male, spesso prive di senso, fonte di inefficienza, insignificanza, supportate da interfacce poco efficienti e poco amichevoli etc.;

- sviluppare sezioni, aree specialistiche, *pool teams* e comunità di pratica efficaci, ossia unità organizzative permanenti e temporanee, reali o virtuali costituite da insiemi di attività, tecnologie e uomini che realizzano effettivamente i processi;

- progettare e realizzare ruoli integri e professioni significative per il personale amministrativo. Il ruolo è un sistema di senso: ciò che ciascuno fa in vista di un risultato, nelle sue relazioni con gli altri, all'interno di un determinato contesto tecnico-organizzativo;

- potenziare i sistemi di coordinamento: sia quelli basati sui programmi (che nelle organizzazioni moderne sono sempre sostenuti da sistemi informativi) sia soprattutto quelli basati sulla leadership e sull'adattamento reciproco;

- potenziare quelle macrostrutture centrate sui processi, semplici e piatte, per esempio raggruppando gli uffici in modo da evitare barriere e silos;

- gestire il personale basandosi sulla partecipazione ai processi di lavoro. La gestione delle persone è il carburante essenziale di ogni organizzazione;

- sviluppare le dimensioni intangibili delle organizzazioni: culture organizzative (valori, artefatti, credenze), etica, comunità di pratica e professionali, interazione fra organizzazione e sistema sociale esterno alle organizzazioni, sistemi di senso e altro.

3) La gestione del cambiamento è la primaria attività del capoufficio e dei suoi colleghi, ossia la pianificazione, progettazione e gestione del miglioramento del sistema organizzativo, tecnologico e culturale e dei processi sociali del cambiamento a essi associati.

È opportuno, come avvenuto con diversi esiti, costituire formalmente comitati guida e uffici innovazione, assegnare deleghe per i rapporti con l'esterno o per specifici progetti: un percorso questo che ha incontrato molti ostacoli e molte delusioni ma su cui chi scrive ritiene che bisogna insistere.

La gestione del cambiamento include, fin dall'inizio della sua concezione, un programma che quantifichi gli obiettivi e un presidio per il governo dei processi di cambiamento e di implementazione che contribuisca a integrare

progettazione, sviluppo e monitoraggio, suscitando condivisione e partecipazione da parte dei vari strati dell'organizzazione, coinvolti a vario titolo.

Come affrontare il cambiamento nelle prassi e nelle mentalità delle persone, che spesso sono visti come i principali ostacoli al cambiamento? Le modalità di gestire i processi sociali del cambiamento dovrebbero essere:

- focalizzare le azioni e far avvenire le cose: un cambiamento deve avere obiettivi concreti, misurabili, comprensibili e condivisibili da tutti, e generare miglioramenti nei risultati dei processi di produzione dei prodotti o dei servizi;

- proporzionare mezzi e fini: le azioni devono essere sempre studiate per fare avvenire le cose con le risorse e i vincoli esistenti;

- cambiare entro una rete estesa di forze e di stimoli: una strategia che attivi le sintonie con altre componenti del sistema esterno e tenda a trasformare la forza di chi resiste al cambiamento in una forza che danneggia lui/lei e non il progetto;

- migliorare i processi più che attendersi le soluzioni da persone straordinarie: mettere le persone nelle condizioni di capire e di agire con la cultura, le competenze di cui dispongono, non delegare ai consulenti e agli esperti esterni;

- potenziare la leadership, ossia identificare e potenziare agenti del cambiamento interni al sistema che deve essere cambiato;

- connettere cambiamento della strategia (prestazioni, valori, dimensioni istituzionali) e della configurazione organizzativa.

8. Il Progetto *Best practices*: un giacimento da valorizzare

È tutto ciò possibile? Sì. In parte è già avvenuto.

Come è noto, nel 2009, sulla base dei positivi risultati raggiunti nello sviluppo organizzativo della procura di Bolzano, il Ministro della pubblica amministrazione, il Ministro della giustizia e le Regioni, hanno concordato con l'Unione europea un progetto interregionale denominato "Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari in Italia" finanziato dal Fondo sociale europeo. Al progetto hanno aderito 23 Regioni, 190 uffici giudiziari, attivati 700 cantieri esecutivi. Esso va considerato oggi in Italia il più grande cantiere di riorganizzazione di una grande amministrazione dello Stato.

Questi progetti sono stati banditi allo scopo di attivare la guida e la attiva partecipazione dei magistrati e del personale di cancelleria con il supporto abilitante di società di consulenza. Il ruolo della dirigenza apicale e intermedia è stato il fattore determinante dei successi e degli insuccessi dei singoli progetti e costituisce un esperimento che consente non solo di studiare ruoli e professioni dirigenziali, ma anche di registrare la costituzione di un corpo di dirigenti innovatori, sia tra i magistrati che fra il personale amministrativo.

In diversi (non in tutti) i 190 uffici giudiziari in cui si sono sviluppati i progetti, sono state fatte esperienze e sperimentazioni utili rispetto al tema in esame e sono ancora in corso: basterebbe che sia stato fatto un buon lavoro

nel 25% dei casi e avremmo disponibili teoricamente l'esperienza di 45 uffici giudiziari e 175 cantieri.

Citando l'esperienza di Monza a cui i miei colleghi e io abbiamo partecipato posso notare:

- la costituzione di un comitato guida per lo sviluppo dei progetti presieduto dal presidente e a cui hanno preso parte i magistrati di tribunale e procura e personale di cancelleria;
- l'attivazione di un nucleo di innovatori animato da un magistrato che ha seguito l'intero progetto;
- l'apertura di un "Tavolo della giustizia" con le istituzioni locali;
- la nomina di delegati per l'innovazione e la costituzione di rapporti con l'esterno;
- la costruzione di sistemi valutazione dei carichi esigibili di lavoro in tribunale²;
- la costruzione di una metodologia di pesatura e valutazione dei processi in procura;
- la costituzione di un ufficio innovazione che includeva i presidenti di sezione e personale amministrativo e di cancelleria;
- e molto altro.

Questi progetti hanno:

- promosso la selezione di magistrati interessati alle problematiche organizzative;
- consentito la valutazione sia dei risultati di efficacia ed efficienza che dei procedimenti di innovazione da parte del Consiglio giudiziario e della comunità professionale anche attraverso l'assegnazione di quattro premi europei per l'innovazione delle istituzioni italiane (Ministero PA, CNR, Presidenza della Repubblica) e europee (FEACO, EPSA, Presidenza dell'Unione europea)³;

2. Il progetto di realizzazione di un sistema di valutazione dei carichi esigibili di lavoro non si è ridotto a una semplice esecuzione di un impegno fissato dal Ministero ma è stato un percorso manageriale guidato dal presidente che ha visto il coinvolgimento dei presidenti di sezione e dei magistrati e del personale di cancelleria che ha portato all'identificazione con-divisa di quelle buone prassi e modalità di gestione comuni che consentissero di gestire i carichi di lavoro e raggiungere obiettivi prefissati.

3. Il Premio Constantinus della FEACO (Federazione delle società di consulenza europee) per il miglior progetto di consulenza europeo è stato assegnato alla Fondazione IRSO e agli uffici giudiziari di Monza in Confindustria. Agli uffici giudiziari di Monza è stato inoltre assegnato il premio nazionale per l'innovazione (una delle due pubbliche amministrazioni premiate) da parte del presidente del CNR Nicolais e il ministro dell'istruzione, università e ricerca, Carrozza, alla presenza del Presidente della Repubblica. Gli uffici giudiziari di Monza inoltre sono stati selezionati anche per altri due riconoscimenti europei: l'European Public Sector Award dell'Institute for Public Administration e la selezione del progetto di Monza per il *7th quality conference* dell'Unione europea che si svolgerà a Vilnius a ottobre alla presenza del presidente di turno dell'Unione europea.

- formato un gruppo di magistrati e cancellieri che hanno discusso problematiche e risultati con colleghi di altre sedi giudiziarie, con il Ministero e con il CSM.

Il tutto con molto lavoro, molto impegno, molte discussioni, diverse tensioni: insomma lavorando operosamente a sviluppare la derivata del cambio d'angolo su cui era partito il progetto. Questa è l'essenza della proposta di queste pagine, attivando insieme un percorso *bottom up* realizzato dai singoli uffici giudiziari a partire da un programma *top down* avviato da Unione europea, Ministeri e Regioni, percorsi che si sostengono a vicenda. Il programma *Best practices* tendeva a superare l'alternativa tra un approccio normativo e globale dall'alto, che non riesce ad attivare cambiamenti effettivi, e un approccio dal basso, basato sulla sopravvalutazione dello spontaneo contagio delle *best practices* e sulla eccessiva fiducia nella capacità di tutte le amministrazioni di autoriformarsi.

Questo programma non solo ha diffuso *best practices* e sviluppato cultura organizzativa e management, ma ha fatto condividere al mondo giudiziario la consapevolezza che l'organizzazione non riguarda solo il funzionamento degli uffici amministrativi e delle cancellerie ma l'intero processo di lavoro e il sistema organizzativo complessivo di ogni singolo tribunale, procura e altro ufficio giudiziario. Ha dimostrato che è possibile cambiare e migliorare la funzionalità della "organizzazione reale" degli uffici anche a sistema normativo e a risorse date. Il programma ha provato che la complessità delle dimensioni organizzative degli uffici giudiziari è risolvibile all'interno di progetti virtuosi, adottando appropriate soluzioni tecnologico-organizzative e percorsi di *change management* e attraverso la costituzione di "comunità di innovatori" fra magistrati e cancellieri che scambiano esperienze, discutono e coltivano la formazione dei più giovani.

Nel corso del programma è apparso evidente come la più complessa delle *expert dependent organizations* (l'ufficio giudiziario) non può essere cambiata solo attraverso le norme (che inoltre non arrivano in tempo o sono contraddittorie) né solo attraverso le tecnologie (che se non contestualizzate e accompagnate rischiano di essere mal utilizzate): ma bensì attraverso lo sviluppo integrato di processi, organizzazione, ruoli, tecnologie, culture (l'ufficio giudiziario come *service oriented organization*) e collocando l'ufficio giudiziario come nodo di una rete di istituzioni che concorrono al bene comune e ai servizi dei cittadini (l'ufficio giudiziario da castello a rete).

Alcuni progetti avviati hanno conseguito risultati importanti nella riduzione dei tempi della giustizia, nell'efficienza interna, nell'apertura all'esterno, nella trasparenza. La maggior parte non hanno ancora prodotto i risultati attesi. Molti non li raggiungeranno mai. Rimandiamo alla lettura del saggio di Giancarlo Vecchi per un approfondito rapporto⁴. Inoltre il monitoraggio in cui Vecchi è impegnato per conto del Dipartimento della funzione

4. Giancarlo Vecchi, *La modernizzazione del sistema giudiziario italiano: dal modello top-down alla governance locale? Il nuovo ruolo dei territori nel sostegno all'in-*

pubblica riferirà in una occasione ufficiale i dati sulle differenti performance dei vari progetti.

Quanto è avvenuto è già un contesto su cui sviluppare concretamente azioni specifiche fra cui la selezione, valutazione, formazione dei dirigenti apicali e intermedi: in 190 uffici giudiziari e in 750 cantieri si è lavorato bene o male sull'organizzazione reale e i successi e gli insuccessi possono ora insegnare molto di più che le teorie, le conferenze, le metodologie dei professori universitari e dei consulenti chiamati a "insegnare" l'organizzazione ai magistrati e ai cancellieri.

Non voglio essere tacciato di eccessivo ottimismo sul Progetto *Best practices* che ha avuto tante ombre. Per essere realistico e per favorire una desiderabile diffusione di programmi come questo in una nuova fase di investimenti europei sulla giustizia e anche in altri settori dell'amministrazione, mi sento di indicare i punti critici che si sono manifestati durante il programma che possono essere utili per chi volesse avviare programmi futuri nell'ambito degli uffici giudiziari e in altri settori della pubblica amministrazione.

Il programma prevedeva cinque "linee di servizio" da offrire agli uffici giudiziari di cui i primi due ("Analisi e riorganizzazione degli uffici giudiziari al fine di migliorare l'efficienza operativa e l'efficacia delle prestazioni rivolte agli utenti interni ed esterni"; "Analisi dell'utilizzo delle tecnologie, adozione e utilizzazione delle stesse per il miglioramento organizzativo") hanno rappresentato la stragrande maggioranza degli interventi: essi in realtà implicavano progetti di *change management* che per essere tali richiedono sempre come punto di partenza la fissazione di obiettivi specifici da parte dei capi ufficio e dei loro comitati guida e la continua misura dei risultati fissati dalla dirigenza dei singoli uffici. Questo è avvenuto solo in alcuni casi mentre in molti gli assegnatari delle gare si sono limitati alla adesione formale alle prescrizioni generiche di gara.

Il programma è stato lanciato da un accordo fra il Ministero della giustizia, il Ministero della Pubblica amministrazione, le Regioni e il Fse: ma è poi mancata una sufficiente collaborazione costante nel coordinare e promuovere centralmente il programma.

La soluzione di far agire le Regioni da "stazioni appaltanti" per la assegnazione di fondi senza una presenza determinante nelle commissioni giudicatrici dell'utente finale (le strutture giudiziarie) è stata critica perché hanno prevalso per lo più logiche burocratiche sia nella definizione che nella valutazione dei bandi.

Si è creato "un mercato" per le società di consulenza, in cui purtroppo insieme a casi di ottima consulenza abilitante dei magistrati e cancellieri, affinché prendessero in mano il cambiamento fin dall'inizio e fossero protagonisti dopo la fine della consulenza, si sono registrati spesso servizi mediocri di pura *compliance* ai dettati dei bandi, fenomeni di cartelli, assegnazioni

novazione negli uffici giudiziari, con un'introduzione di Federico Butera, in *Studi organizzativi*, 1/2013.

finite all'attenzione delle procure e molti episodi deludenti. In una parola si è creato un "mercato" dei servizi consulenziali all'organizzazione giudiziaria in cui spesso la moneta cattiva ha cacciato quella buona.

È mancata la forte presenza rilevante di una comunità scientifica e professionale che orientasse il programma, che gli assegnasse quel rilievo culturale ed etico che aveva nelle intenzioni dei promotori, che ne diffondesse gli apprendimenti e che impegnasse le strutture di ricerca delle università sui cruciali problemi organizzativi affrontati e sui processi di cambiamento. Le pubblicazioni scientifiche sul programma infatti sono ancora pochissime.

La comunicazione sul programma è stata insufficiente.

Le ricadute in termini di programmi formativi per l'attuale e futuro personale giudiziario sono state al momento molto modeste: il grande "libro di testo" ancora non aperto.

Era in sintesi possibile e necessario rendere più robusto questo importante programma con un forte coordinamento centrale, l'attivazione di una agenzia e di un *network* di alto livello scientifico-professionale, la definizione per ogni ufficio giudiziario di obiettivi precisi e misura dei risultati relativi a efficacia, efficienza e trasparenza raggiunti dai singoli uffici, la creazione visibile e l'animazione di comunità di innovatori, la formazione a tutti i livelli, la comunicazione estesa. Lo avevamo proposto Dente e io nel 2010⁵ nel delineare la proposta di un piano di progetti di cambiamento di singole amministrazioni dello Stato.

Per fortuna il documento del Ministero della coesione "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", per raggiungere l'obiettivo di utilizzare i fondi in modo più tempestivo ed efficace rispetto a quanto avvenuto per il bilancio europeo 2007-2013, propone sette innovazioni generali che potrebbero essere utili anche per una eventuale seconda fase di progetti sull'organizzazione giudiziaria: rigorosa precisazione e monitoraggio di risultati attesi; azioni; attuazione: tempi previsti e sorvegliati; apertura; partenariato mobilitato; valutazione; forte presidio nazionale.

Tuttavia va apprezzato che si sia messo in moto un fascio di energie e progetti virtuosi senza precedenti che ci aspettiamo genererà risultati rilevanti e verrà impiegata per affrontare temi chiave, come quello della dirigenza degli uffici giudiziari⁶.

5. Federico Butera e Bruno Dente, *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

6. Ringrazio Claudio Castelli, Giuseppe Airò, Emilio Bartezzaghi, Giancarlo Vecchi, Maurizio Carbognin, Sebastiano Di Guardo, Roberta Morici, Federica Persico, che hanno avuto la pazienza di leggere la prima bozza di questo lavoro e di darmi i loro commenti. Naturalmente errori e omissioni sono solo miei.

CAPİ, DIRETTIVI O FUNZIONI APICALI? QUALE MODELLO PER QUALE MAGISTRATURA?*

di Daniela Piana

Le differenze di fondo dei sistemi pubblici e giudiziari esistenti in Europa costituiscono la premessa per valutare gli elementi di fondo di quello italiano, che sia le istituzioni europee sia molti Paesi considerano un punto di riferimento.

Alla forte indipendenza degli uffici dall'esterno si aggiunge in Italia una marcata indipendenza interna dei magistrati e questo accresce il bisogno di dirigenti dotati di competenze proporzionate al livello di complessità. L'inadeguatezza di un sistema di selezione basato sulla anzianità impone di adottare criteri e metodi che premino competenze e attitudini; ma questo richiede un sistema di valutazione efficace anche a livello di ufficio e di distretto e una coerente attività selettiva a livello centrale. Tale attività può essere migliorata sia a norme invariate sia mediante eventuali modifiche che amplino la platea dei soggetti chiamati a concorrere alla valutazione e la sfera dei parametri. Perché è chiaro che il decidere quale dirigente vogliamo si lega alla opzione sui caratteri essenziali della magistratura che vogliamo.

1. La ridefinizione del problema

La salienza istituzionale e culturale del profilo professionale e organizzativo dei ruoli più elevati all'interno dei settori di politica pubblica è certamente aumentata nel corso dei decenni che hanno fatto seguito alla *mise en cause* dell'assetto burocratico dell'amministrazione e della macchina statale. Se, infatti, in un modello organizzativo improntato su una *governance* di tipo strettamente gerarchico, la funzione del capo si definisce in modo

* Si ringrazia Carlo Guarnieri per i commenti a una precedente versione di questo testo.

Questione giustizia n. 2-3, 2013

coerente come quella che raccoglie in sé una maggiore conoscenza, una visione più astratta e generale dei compiti e degli obiettivi oltre a una dotazione di risorse sufficienti a emettere e garantire l'attuazione dei comandi, il cambiamento dei meccanismi di *rule making* e *rule enforcement* che contraddistinguono i settori della PA (meccanismi che nel loro insieme possono essere considerati come coestensivi di ciò che noi chiamiamo *governance*) induce a una riconsiderazione di cosa debba fare e saper fare chi occupa una posizione apicale. In verità, maggiore è la messa in discussione della gerarchia, maggiore anche la sfida lanciata alla tenuta pratica del concetto stesso di "posizione apicale". Si tratta infatti di un concetto che presuppone, così come quello di direttivo, una relazione di subordinazione dei "non direttivi" rispetto al direttivo.

Rimettere al centro del dibattito italiano sulla giustizia la formazione, nomina e valutazione dei magistrati che svolgono funzioni direttive significa chiedersi – o dovrebbe significare chiedersi – in quale assetto di *governance* di fatto la magistratura italiana si trova oggi a operare.

Nessun modello organizzativo sarà mai intrinsecamente ottimale. Nessuna soluzione di politica pubblica avrà mai la capacità per sé di essere efficace ed efficiente nel raggiungere determinati obiettivi, come quelli consensualmente e indiscutibilmente accettati che sono raccolti sotto il macro obiettivo "migliorare l'amministrazione della giustizia".

Eppure, una volta che ci si è lasciati alle spalle le considerazioni di ordine teorico e le osservazioni astratte basate su modelli, ci si rende conto che la realtà istituzionale, fatta di procedure e di prassi, oltre che di *frame* culturali e di atteggiamenti cognitivi, impone la sua regola. È da questa che occorre partire per definire in chiave induttiva – invece che deduttiva – quale insieme di strumenti istituzionali, formativi, organizzativi siano più idonei per essere inseriti nella magistratura italiana così come essa è oggi.

Le pagine che seguono pertanto intendono muoversi lungo il filo logico di una argomentazione doppia. Da un lato si intende mostrare ciò che la magistratura italiana non è né potrà essere, partendo dalla descrizione della realtà istituzionale sotto il profilo dei cosiddetti meccanismi di *accountability* intra-istituzionale. Dall'altro lato, utilizzando il reale non come giustificazione dello *status quo* e quindi della naturalizzazione della regola quanto come delimitazione del campo del possibile, si individueranno alcuni strumenti istituzionali che possono rispondere ai bisogni funzionali della magistratura italiana oggi.

Per fare questo si utilizzeranno due riferimenti: uno empirico e uno teorico. Il primo riguarda le esperienze analoghe fatte da altri Paesi europei, in particolare da quelli che condividono con l'Italia il modello di autogoverno della magistratura. Il secondo riguarda la teoria organizzativa, in particolare per quella parte specifica che si è occupata del concetto di *accountability* intra-istituzionale, di cui il rapporto fra funzioni apicali e funzioni non apicali è una importante esemplificazione.

2. La delimitazione del campo argomentativo: comparazione e analisi funzionale

Come in altri ambiti istituzionali i ruoli di carattere direttivo devono essere inquadrati all'interno del modello di *governance* dell'intera istituzione o organizzazione.

Tradizionalmente la magistratura si configura lungo un *continuum* che va da un polo costituito dalla magistratura professionale, propria dei Paesi di cultura di *common law*, nei quali la contiguità fra il personale togato e l'avvocatura è massima, per conchiudersi su un polo costituito dalla magistratura cosiddetta burocratica, propria dei Paesi di cultura di *civil law*, nei quali i meccanismi di reclutamento e di carriera rassomigliano in larga misura a quelli di una burocrazia, ossia di una istituzione altamente proceduralizzata, distinta dall'ambiente esterno e avente assetto di governo gerarchico¹.

La magistratura italiana, come è stato più volte asserito, si situa in un'area prossima al polo burocratico. Ciò detto, tuttavia, sarebbe assai fuorviante affermare che in Italia la magistratura è governata in senso puramente gerarchico. Il confronto con i Paesi che invece sono contraddistinti da un assetto propriamente gerarchico sarà pertanto illuminante anche ai fini di una riflessione sul ruolo dei direttivi.

Se infatti sul piano degli assetti di governo si può parlare di due ideal-tipi, professionale e burocratico, sul piano delle esperienze istituzionali e culturali europee è legittimo distinguere all'interno del secondo almeno due macro sotto-modelli, quello nordico e quello latino.

Il modello nordico, presente per l'appunto nel nord dell'Europa, prevede che si entri in magistratura dopo un lungo tirocinio, il quale presuppone che il personale togato sia stato socializzato a lungo prima di prendere servizio di ruolo. La formazione, in parte di carattere teorico, comprende una larga parte di *learning by doing* e di pratica sotto la guida dei magistrati *senior*. La distinzione fra magistratura *junior* e magistratura *senior* ha un significato effettivo e cogente. La promozione della carriera replica sul piano della politica del personale la stessa articolazione della giurisdizione – corti ordinarie, corti di appello, corti supreme – e al contempo si pone come lo specchio sul piano organizzativo di ciò che accade sul piano giurisdizionale nel momento in cui si apre un contenzioso. I diversi gradi di giudizio infatti si esplicano a diversi gradi giurisdizionali, ai quali operano magistrati con diversi gradi di *seniority*, dal magistrato ordinario al magistrato di corte di appello.

In questo modello i magistrati *senior* sono contraddistinti da alcune, cruciali caratteristiche. Innanzitutto appartengono a una corte di età elevata. In secondo luogo hanno e ci si aspetta che abbiano l'esperienza sviluppata

1. C. Guarnieri e P. Pederzoli, 2002; Bell, 2006.

nell'arco di una vita trascorsa nel prestare servizio all'interno del settore giustizia e "in ruolo". Infine godono della legittimità che deriva per l'appunto dal riconoscimento della *seniority* come criterio di promozione.

È evidente che la *seniority* corrisponde nel modello in oggetto a una reale acquisizione di competenze. Pertanto più che di *seniority tout court* si dovrebbe parlare di esperienza in servizio.

Il prestigio che caratterizza le posizioni apicali delle magistrature di tipo burocratico nordico è elevato. Ciò accade anche in ragione della esiguità del numero dei magistrati che raggiungono tali posizioni, fatta eccezione – per via della "size" – per la Germania.

Il capo ufficio gode in questo assetto istituzionale di poteri significativi nell'ambito della valutazione della professionalità dei magistrati ordinari. Una caratteristica organizzativa conseguente che si conforma all'idea secondo la quale la tenuta della *governance* giudiziaria dipende anche dalla capacità dei livelli sovra ordinati di garantire che vi sia non soltanto omogeneità di applicazione delle norme ai livelli subordinati, ma anche conformità dei comportamenti rispetto a standard che sono sviluppati, sanciti e rinforzati dai livelli apicali.

In una eventuale situazione di innovazione organizzativa il suo governo spetta solo ed esclusivamente al capo ufficio. Non si verificano casi, se non in via eccezionale, di autonomia organizzativa (si sottolinea organizzativa, in contrapposizione a quella giurisdizionale) del singolo magistrato. Spetta infine al capo ufficio la responsabilità di garantire la dotazione di risorse sufficiente a fare funzionare in modo adeguato l'unità organizzativa dove occupa la posizione apicale.

In sintesi, e per riposizionare il macro modello all'interno della letteratura, possiamo dire che ci troviamo dinnanzi a un assetto nel quale l'alta indipendenza esterna della magistratura come corpo va di pari passo con una bassa indipendenza interna del singolo magistrato.

Il modello latino si situa sul polo opposto del *continuum* che potremmo caratterizzare per la combinazione di elevate garanzie di indipendenza esterna e un alto grado di indipendenza interna. La possibilità formalmente sancita dalla legge di esercitare un potere di tipo gerarchico, ovvero di controllo (con sanzione) da parte del capo ufficio è largamente limitata, in virtù della necessità di tutelare la autonomia massima del magistrato ordinario. Il modello latino è poi marcatamente connotato da un sistema di auto-governo che ha nel Consiglio superiore della magistratura l'istituzione di massima espressione e attuazione.

Come spesso accade la realtà istituzionale non può che approssimare con diversi gradi il modello. Tuttavia è possibile e legittimo affermare che fra i ventotto Paesi dell'UE la *governance* giudiziaria italiana sia quella che meglio esemplifica questo modello.

Un dato significativo, quest'ultimo, se si tiene conto del fatto che a livello sovranazionale è proprio il modello latino quello che è stato identificato come l'assetto preferibile per garantire al cittadino una giustizia di qualità.

Come ormai è noto il decennio intercorso fra il 1996 e il 2007 è stato caratterizzato da due forme di iniziativa politica intraprese dalla Commissione europea, sia attraverso il supporto degli Stati membri, sia attraverso i canali di legittimazione offerti dall'attività di cooperazione giudiziaria che ha luogo in seno al Consiglio d'Europa²:

1) la definizione di un quadro normativo, di raccordo fra il Primo e il Terzo pilastro, volto ad armonizzare i sistemi giuridici nazionali e a costruire lo spazio giuridico europeo;

2) la definizione di meccanismi di coordinamento fra unità organizzative coinvolte nell'amministrazione della giustizia.

Al fine di dare attuazione a questo programma³, le istituzioni europee sono obbligate a confrontarsi con le differenze culturali e organizzative che le contraddistinguono, in particolare nel settore giudiziario, tradizionalmente rimasto sotto l'egida del controllo e della regolazione sovrana degli Stati membri. In mancanza di prerogative giuridico-formali adeguate a giustificare un intervento armonizzatore delle strutture di *governance* giudiziaria, le istituzioni europee si muovono con strumenti di *policy* propri delle politiche di coordinamento orizzontale: monitoraggio, *networking*, *benchmarking*, *lesson drawing* e trasferimento di *best practices*. Certamente, l'apertura della nuova arena di politica pubblica legata alla strategia di pre-adesione predisposta per i Paesi candidati alla *membership* coadiuva il processo di messa a punto di strumenti finanziari, politici, cognitivi, che dapprima usati per promuovere lo Stato di diritto nei futuri membri, diventano poi *leverage* efficaci nell'incoraggiare gli Stati membri – vecchi e nuovi – a “guardarsi allo specchio”, al fine di identificare ideal-tipi di *governance*, prassi di gestione degli uffici giudiziari, e infine misurare gli effetti di entrambi in termini di legittimità del sistema giudiziario, efficienza delle procedure giudiziarie, qualità delle decisioni giudiziarie⁴.

Il processo di riflessione e coordinamento che parte agli inizi degli anni Novanta raggiunge il suo apogeo fra il 2002 e il 2004. In questi anni vengono creati nuovi *network* giudiziari e nuovi comitati e gruppi di lavoro orientati a riflettere sulla *governance* del giudiziario. Le relazioni

2. Gli Stati membri comprendono, come è noto, anche gli Stati membri dell'Unione europea.

3. Il programma dell'Aja, firmato dagli Stati membri nel 1999, sancisce infatti un nuovo e più forte impegno politico dell'Unione ad attuare, con strumenti finanziari adeguati, quello spazio di cooperazione giudiziaria avvocato dai sette magistrati riuniti a Ginevra alcuni anni prima (Kerkove, 2004). Il programma dell'Aja enuncia la volontà di dare fondamento normativo allo spazio di cooperazione giudiziaria, a partire dal principio del mutuo riconoscimento delle sentenze, al quale corrisponde il crescente bisogno di costruire all'interno della magistratura, che resta composta dai segmenti delle magistrature nazionali, una “cultura propriamente europea” basata sulla fiducia reciproca fra i magistrati: «la costruzione dell'Europa giudiziaria [...] implica una relazione diretta, circolare, interattiva, dei sistemi giudiziari degli Stati fra loro».

4. Pauliat, 2007.

fra i *network* si istituzionalizzano fino ad essere riconosciute formalmente dalla Commissione europea⁵. La creazione di *network* sovranazionali attivi nell'ambito della politica giudiziaria europea rappresenta allo stesso tempo una strategia di promozione dell'integrazione europea e una strategia di definizione e rafforzamento di leadership. Diverse contingenze storiche concorrono a determinare condizioni favorevoli all'emergenza di una attività di comunicazione transnazionale fra attori giudiziari. All'interno della attività dei *network* giudiziari si colloca fra i primi posti in ordine di salienza politica e culturale la elaborazione di standard per la valutazione della qualità della giustizia. Quale deve essere la organizzazione di un sistema giudiziario ottimale? Domanda complessa e difficile risposta se non altro in ragione delle diversità storiche e culturali che continuano a contraddistinguere i Paesi membri della Commissione europea e dell'Unione europea e che marcano in modo indelebile i confini nazionali sul piano delle scelte di politica istituzionale⁶.

Le politiche di promozione dello Stato di diritto e della democrazia, nonché le attività di definizione di standard di qualità nel settore giudiziario hanno portato il modello di autogoverno che caratterizza l'Italia a divenire un *benchmark*, nella valutazione della adeguatezza della organizzazione del sistema giudiziario in Europa. Anche nei Paesi candidati alla *membership* la ridefinizione della *governance* del sistema giudiziario prende la forma di uno degli ideal-tipi menzionati⁷. Tale ridefinizione si presenta come una delle priorità politiche sulle quali la condizionalità dell'UE pone l'accento durante il processo di allargamento a est⁸. In tale contesto le indicazioni dell'UE non hanno carattere vincolante. Il vuoto normativo presente nel diritto comunitario in materia di organizzazione dello Stato lascia aperta una finestra di opportunità per una progressiva definizione degli standard organizzativi verso cui le istituzioni europee, Consiglio d'Europa *in primis*, tendono a convergere. Tali standard evidenziano una preferenza per una struttura organizzativa del sistema giudiziario incentrato su un Consiglio superiore della magistratura, responsabile per il reclutamento, la selezione e la promozione del personale della magistratura, nonché rappresentante della magistratura stessa nei confronti degli altri organi di governo. Le esperienze nazionali dei Paesi europei continuano però a mostrare una varianza interna considerevole, la quale come vedremo offre ai Paesi candidati una varietà di *best practices* e di *templates* organizzativi da cui trarre ispirazione per la riforma delle magistrature post comuniste. In linea di massima, mentre le indicazioni relative alla *governance* del giudiziario

5. A Bruxelles, sotto la leadership di Franco Frattini, la DG giustizia e affari interni si fa promotrice di un forum giustizia, che riconosce come interlocutori i *network* giudiziari e le associazioni dei magistrati. Intervista a Lorenzo Salazar, Bruxelles, 31 maggio, 2005.

6. M. Fabri, *Quale modello di governo per la magistratura*, 2005.

7. Guarnieri e Pederzoli, 2002.

8. Cremona, 2003; Piana, 2010.

tendono a convergere verso un modello neo-latino, le indicazioni relative alla *governance* degli uffici giudiziari tendono a riprendere esperienze e tendenze verificatesi nel nord dell'Europa (in Austria e nei Paesi scandinavi, oltre che in Olanda). L'influenza di tali *input* si è registrata non solo nelle fasi di *agenda setting* delle politiche giudiziarie adottate dai candidati nel periodo compreso fra il 1997 e il 2005, ma anche in via indiretta nella trasformazione e nel consolidamento dei gruppi di riferimento dei magistrati, che gradualmente assumono una dimensione sovranazionale e una organizzazione multi-livello. Una visione sinottica della distribuzione dei modelli di *governance* in Europa permette di individuare il peso giocato dalle variabili nazionali nel processo di diffusione di modelli organizzativi. Come detto, la preferenza delle istituzioni europee, formalizzata nei testi delle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa e dei *network* giudiziari, va nella direzione di un modello che riprende e innalza allo *status di benchmark* il CSM italiano. L'opinione adottata dal Comitato consultivo dei giudici europei riprende i tratti fondamentali del modello di organizzazione del sistema giudiziario italiano. Il CSM, composto a maggioranza di giudici eletti da pari, raccoglie prerogative di gestione dei seguenti meccanismi e procedure: reclutamento, promozione di carriera, controllo di disciplina, formazione. Esso si fa anche attore di trasparenza e pubblica *accountability*, avviando, secondo gli auspici del Consiglio d'Europa politiche di comunicazione pubblica⁹.

Se *de dicto* emerge una convergenza delle idee verso il modello di autogoverno esemplificato dall'esperienza italiana, *de facto* le riforme della magistratura attuate a partire dal 1990 sotto la pressione e l'influenza degli attori internazionali in tutte le democrazie nascenti e in particolare in quelle nascenti sotto l'egida dell'Europa, il modello dell'autogoverno si trova ad essere ibridato con modelli pre-esistenti ovvero piegato a rispondere a esigenze di carattere contingente o locale.

Sul piano degli standard di qualità i *network* giudiziari e i documenti sovranazionali non danno indicazioni precise ed esplicite su quale profilo istituzionale e professionale debba avere un magistrato con funzioni direttive, anche se adottando come *benchmark* il modello italiano di auto-governo, se ne può evincere una preferenza per un modello nel quale il singolo magistrato indipendentemente dalle sue funzioni mantiene una alta indipendenza (indipendenza interna). Ciò che invece è reso esplicito è il tipo di servizio che deve essere reso al cittadino. Il principio del giusto processo è inteso non soltanto come un processo svolto nel rispetto delle norme procedurali e delle garanzie costituzionali, ma anche in un tempo ragionevole, offrendo un servizio di comunicazione, trasparenza (*accountability* pubblica) al cittadino, nel rispetto di criteri di efficienza oltre che di efficacia. Se si assume che questi standard debbano avere il valore di orizzonte valutativo del rendimen-

9. Langbroek, 2005.

to degli uffici, riteniamo che essi debbano anche essere presi in considerazione nella definizione di ciò che dovrebbe attendersi da un magistrato con funzioni apicali, direttive o semidirettive.

3. Capacità, funzioni e strutture: un connubio difficile, ma necessario

Un orientamento empirico al tema della nomina dei direttivi e dei semidirettivi non può prescindere dalle effettive possibilità di cambiamento che la *governance* giudiziaria italiana presenta. Non avrebbe infatti a nostro avviso alcun significato né euristico né politico avanzare proposte che trascurino i reali meccanismi che fanno funzionare la magistratura italiana, quella che gli studiosi di organizzazione descrivono come l'organizzazione informale. Essa infatti determina le *legacy* con cui ogni disegno di riforma più o meno comprensivo deve fare i conti. Non solo. È proprio dalla macchina organizzativa reale che possono essere conosciute le barriere e le vischiosità che un eventuale processo di cambiamento non potrebbe che incontrare nel corso della implementazione. Non si tratta di una caratteristica italiana. Piuttosto di una caratteristica propria a tutte le organizzazioni complesse.

Posto il dettato costituzionale secondo cui «i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni» (art. 107), due scenari possono essere dettagliati sull'orizzonte prossimo futuro.

a) Scenario a legislazione invariata

La legge 111 del 30 luglio 2007 introduce una innovazione significativa nei meccanismi di promozione in riferimento alla nomina dei direttivi e semidirettivi: l'articolo 45 afferma che «Le funzioni direttive di cui all'articolo 10, commi da 9 a 14, hanno natura temporanea e sono conferite per la durata di quattro anni, al termine dei quali il magistrato può essere confermato, per un'ulteriore sola volta, per un eguale periodo a seguito di valutazione, da parte del Consiglio superiore della magistratura, dell'attività svolta. In caso di valutazione negativa, il magistrato non può partecipare a concorsi per il conferimento di altri incarichi direttivi per cinque anni (comma 2). Alla scadenza del termine di cui al comma 1, il magistrato che ha esercitato funzioni direttive, in assenza di domanda per il conferimento di altra funzione, ovvero in ipotesi di rieiezione della stessa, è assegnato alle funzioni non direttive o semidirettive nel medesimo ufficio anche in soprannumero da riassorbire con la prima vacanza». Questa modifica nella normativa di riferimento ridefinisce alcune delle competenze di *governance* della magistratura, andando nella direzione di aumentare da un lato l'importanza della commissione referente responsabile delle procedure di nomina dei direttivi e semidirettivi, e dall'altro lato l'importanza del Consiglio giudiziario in qualità di fonte di informazioni per la valutazione dei primi quattro anni di funzioni direttiva o semidirettiva. L'attività della V com-

missione è dalla data di entrata in vigore della legge 111 aumentata. Fino a quell'anno infatti le definizioni di pratiche di conferimento di uffici direttivi erano inferiori a cento. Le pratiche invece di cui si richiede definizione a partire dal 2007 sono in numero molto maggiore e si ritiene che aumentino con l'introduzione della richiesta da parte del legislatore di adempiere le funzioni di valutazione intermedia (dopo i primi quattro anni). La nuova disposizione normativa ha imposto alla V commissione referente un lavoro ulteriore di messa a punto delle disposizioni paranormative. Il margine di incertezza decisionale quindi aumenta così come il carico di *delivering* decisionale che viene imposto al CSM. L'aumento del numero delle nomine che è implicato dalla implementazione della legge 111 – per via della temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi che vengono a decadere dopo otto anni – induce il bisogno della messa a punto di routine di gestione dei fascicoli di candidatura ma anche delle procedure di *agenda setting*. Le proposte di nomina che vengono fatte in sede di V commissione finiscono per giungere in plenum come *package deals*, ovvero insieme di decisioni relative alle nomine per incarichi direttivi o semidirettivi. Da una analisi empirica dell'*output* del processo decisionale che avviene all'interno del CSM appare in taluni casi l'applicazione di una logica orientata a bilanciare diverse posizioni (distributiva). Il consenso trovato in commissione referente emerge dalla creazione di un equilibrio che riguarda un insieme di decisioni di nomina, non una decisione di nomina alla volta. Dato l'altro numero di procedimenti, è necessario che vi sia la capacità di aggregare decisioni di casi individuali e portarli in delibera al plenum. Ma non è certo questo il punto più delicato del processo di adattamento organizzativo e istituzionale: «Come fare dunque per introdurre delle forme di *accountability* o di *checks and balances*?», per bilanciare la discrezionalità fino al 2007 limitata dalla applicazione pedissequa del criterio di *seniority*? È su questo punto che la promozione e la valutazione di professionalità si ricongiungono. Se, infatti, l'onere della prova in relazione al merito di essere nominati per un incarico direttivo o semidirettivo viene posto sulla valutazione della professionalità del candidato o, dopo i quattro anni di servizio, di chi riveste già un incarico, ne consegue che la effettività della procedura valutativa deve poter dirimere fra merito e mancanza dello stesso senza incorrere nella necessità di rispondere a logiche di carattere consensuale. La procedura decisionale consigliare da questo punto di vista è solo una parte del problema. Larga parte invece della criticità si crea a livello di distretto e ancor prima nei singoli uffici giudiziari. Quale è la percentuale di giudizi negativi che vengono dati da colleghi su colleghi? Quale la probabilità che all'interno di un distretto vi sia un effettivo dissenso e dunque la probabilità che un giudizio eventualmente consensuale e consociativo finisca per essere sottoposto al vaglio della verifica che solo la pluralità delle posizioni può dare? I dati empirici su questo aspetto rilevano che ancora oggi la magistratura italiana non ha raggiunto un equilibrio soddisfacente fra il bisogno di garantire l'autonomia del singolo magistrato e l'imperativo di potere valutare il suo lavoro in mo-

do efficace. D'altronde se si parte dal presupposto secondo il quale l'incarico direttivo o semidirettivo non è una posizione di tipo gerarchico ma un servizio reso alla *governance* giudiziaria, il servizio deve essere valutato in un'ottica non gerarchica né burocratica. Ne consegue che la valutazione non dovrebbe essere l'esito solo di un processo decisionale interno alla magistratura. Essa dovrebbe raccogliere anche il *feedback* dell'ambiente rispetto al quale il servizio viene dato. Poiché se oggi la *governance* giudiziaria non è un governo burocratico gerarchico, allora l'ambiente rispetto a cui la ottimalità del servizio deve essere valutata comprenderà anche la comunità locale, le istituzioni partner. Come evitare che il direttivo o il semidirettivo perda in autonomia inseguendo il parere positivo dell'ambiente esterno? Con il pluralismo dei giudizi, ossia lasciando che attori non giudiziari possano esprimere un parere – di cui si terrà conto – sul rendimento del direttivo o semidirettivo. La pluralità di questi attori proteggerà dal rischio che il magistrato sia vittima di una logica di ricerca del consenso. D'altronde che vi sia nelle procedure valutative un elemento di flessibilità che si accompagna a un inevitabile margine di discrezionalità è fatto conclamato. Si tratterebbe dunque di porsi il problema di chi valuta i valutatori. Ma questo è tema di una diversa riflessione. Anche la cogenza delle valutazioni per obiettivi dovrebbe essere più stretta e garantita al di là di ogni logica corporativa. Questo indurrebbe a fissare obiettivi chiari *ex ante* e a rivedere in corso d'opera durante il quadriennio il piano organizzativo in una ottica di efficacia, realismo, efficienza. Infine, una riflessione sulla valutazione del governo dell'innovazione organizzativa. La larga parte dei direttivi e dei semidirettivi oggi in Italia sono impegnati nella realizzazione di innovazioni di carattere organizzativo. Le competenze acquisite attraverso l'esercizio di quella specifica funzione hanno il raro pregio di essere trasferibili. In un momento in cui le risorse umane sono scarse e la magistratura italiana si sta misurando con sfide legate a efficienza ed efficacia è necessario che tali competenze non vadano perdute e che quindi vi sia continuità – per merito, non per *seniority* – nella crescita della complessità delle funzioni svolte in questa materia.

b) Scenario a legislazione variata

Nel paragrafo precedente abbiamo lasciato intuire al lettore che l'assetto istituzionale entro cui opera la magistratura italiana è quanto mai lontano da quello di carattere burocratico. Nonostante alcuni aspetti di verticalizzazione siano stati inseriti dalla legge Castelli-Mastella in particolare in ordine al ruolo del capo ufficio negli uffici di procura, è fuori discussione che la macchina organizzativa giudiziaria è caratterizzata da una natura ibrida, dove gli aspetti di carattere burocratico coesistono con forme di governo dell'azione collettiva (intendendo per azione collettiva il coordinamento dei comportamenti dei magistrati all'interno degli uffici e fra uffici) di carattere orizzontale. La combinazione della diarchia (CSM + Ministero di giustizia) con la

alta indipendenza interna e la bassa propensione del magistrato italiano a lavorare in team o a operare per obiettivi gestionali e organizzativi crea un terreno sul quale innovazioni organizzative e tecnologiche si sono innervate dando luogo a una *governance* altamente complessa. In questo contesto parlare di *accountability* (meccanismo di *rule enforcement*) di carattere squisitamente verticale sarebbe quanto mai errato. Ne consegue che chi occupa la posizione del direttivo e del semidirettivo è obbligato a svolgere funzioni che non possono ridursi alla “direzione”. Si dirige se la parte della piramide subordinata è coesa e allineata. Ma quando la coesione e l’allineamento non si danno invece di dirigere si svolgono funzioni più articolate, che vanno dalla comprensione, mappatura, valutazione e adeguata allocazione delle risorse umane, alla tessitura di rapporti di collaborazione orientata al servizio per il cittadino con le istituzioni circostanti, al *fund raising*, alla gestione dei rapporti con i media, alla gestione – occorre dirlo – di conflitti interni alla organizzazione. Questi ultimi infatti sono ancora più possibili (non diciamo oggettivamente probabili) in quegli assetti organizzativi che non regolano *ex ante* il conflitto attraverso una socializzazione conforme a standard unici dettati da figure apicali legittime in quanto *senior* (modello nordico, di cui abbiamo detto).

In una magistratura che si è andata configurando come plurale e complessa quale configurazione deve avere la professionalità di chi si trova a occupare posizioni apicali? In questo paragrafo ci poniamo il problema di come potrebbe essere migliorata la legislazione esistente tenendo conto della bassa propensione al consenso che in questo momento la classe politica sembra mostrare sui temi della giustizia. Siamo dunque a proporre misure verosimili in questo momento storico. A nostro avviso è opportuno che chi occupa posizioni apicali sia magistrato. La posizione dovrebbe essere conseguita attraverso una valutazione che tiene conto, attraverso un opportuno meccanismo di punteggio – che fissi incentivi, ma non ordini –, delle esperienze professionali e formative. Vanno considerati in tal senso: 1) i risultati conseguiti per avere seguito con profitto un anno di corsi specifici di materie organizzative, gestionali, contabili, lingue e psicologia; 2) l’esperienza in un ufficio non italiano con i programmi Erasmus della DG Justice della Commissione europea; 3) le esperienze professionali giudiziarie, investigative, di coordinamento pregresse. La commissione di valutazione deve essere nominata dal CSM e dal Ministero di giustizia, su una rosa di candidati membri che comprende magistrati, avvocati, docenti universitari ma non di diritto (l’esame di diritto lo si fa già in altre sedi e di solito al livello di direttivo il diritto lo si conosce). I magistrati che superano l’esame sono idonei come direttivi, ma poi fanno domanda per uno specifico posto proponendo un piano organizzativo e sulla base di quello vengono valutati dopo quattro anni, come già prevede la normativa. Vanno incentivati coloro che accettano di lavorare nelle sedi disagiate. Dal momento che l’ufficio potrebbe essere reticente a seguire l’esercizio di *leadership* del direttivo occorre che in contemporanea l’ufficio venga valutato sulla base

delle griglie elaborate dal *National state court service* (più pragmatiche di quelle del CoE), con effetto sulla dotazione finanziaria, che sarà indicizzata al miglioramento (non al valore assoluto, ma al miglioramento nel corso dei quattro anni).

4. Quale modello per quale magistratura?

Il dibattito sul profilo istituzionale e professionale delle figure apicali della magistratura italiana va inserito in un più ampio discorso inerente alla funzione che la magistratura deve avere all'interno della società democratica e della democrazia liberal-costituzionale. In altri termini, è rispetto all'obiettivo ultimo che va valutato e scelto il modello di figura apicale. Alcuni vincoli ci limitano la scelta. Il primo è la nostra storia. La magistratura italiana ha un assetto organizzativo informale che si allontana dal modello burocratico nordico, rispetto al quale il concetto stesso di direttivo è esemplificato nei comportamenti reali in modo abbastanza peculiare rispetto al modello burocratico astratto. Il secondo vincolo è la nostra cultura. La magistratura, per diverse ragioni, risente di una cultura plurale al suo interno, anche se non priva talvolta di venature corporative. D'altronde i conflitti acuti che hanno investito la magistratura stessa hanno aumentato la probabilità di fallimento di qualsiasi riforma che tocchi il bilanciamento fra indipendenza e *accountability*. Il terzo vincolo è costituito dalle risorse. Qualsiasi figura apicale sarebbe facilitata nel proprio compito con una dotazione di risorse ampia, adeguata e soggetta a revisioni stanti gli obiettivi. Ma abbiamo anche molte opportunità, sovente non utilizzate. I nostri magistrati che svolgono funzioni apicali sono abituati a fare fronte a situazioni di complessità molto maggiore rispetto ai colleghi stranieri. Si misurano quotidianamente, soprattutto nei grandi uffici, con gestioni di conflitti interni ed esterni che in molti Paesi europei non sarebbero possibili. Sono opportunità anche le esperienze già fatte in materia di innovazione organizzativa. Sono opportunità le capacità latenti acquisite dagli uffici che hanno affrontato diverse ondate di riforme negli ultimi venti anni della nostra storia. La *Tabella 1* propone una non esaustiva panoramica sulle funzioni effettivamente svolte dai magistrati che occupano posizioni apicali all'interno degli uffici.

Se, come crediamo, continueremo sulla strada dell'incarico apicale temporaneo, occorre che alla scelta della nomina il merito emerga con chiarezza. Ciò deve accadere a maggior ragione nel nostro Paese per fugare dubbi spesso alimentati da un dibattito mediatico e politico partigiano e poco informato che la magistratura sia governata da logiche corporative. È nell'interesse della magistratura stessa, essendo nell'interesse di tutti i cittadini.

Tabella 1 - Funzioni svolte dai magistrati con posizioni apicali

| | |
|-------------------------------------|--|
| Organizzative | Governo dell'innovazione organizzativa e tecnologica; controllo dei carichi e dei flussi; garanzia della capacità di auto-monitoraggio; <i>team work</i> ; comunicazione interna; <i>problem solving</i> ; <i>conflict management</i> ; controllo della contabilità. |
| Formative (costruzione di capacità) | Individuazione dei bisogni formativi; controllo dell'offerta formativa e dell'esito dei processi formativi; creazione di auto-consapevolezza e meccanismi di auto-valutazione; esplicitazione delle capacità latenti; <i>HR management</i> . |
| Inter-istituzionali | <i>Partnership</i> ; <i>fund raising</i> ; comunicazione pubblica. |

BIBLIOGRAFIA

Bell, J. (2006), *Judiciaries within Europe. A Comparative Review*, Cambridge University Press, Cambridge.

Cremona, M. (2003), *European Union and Enlargement*, Oxford University Press, Oxford.

Guarnieri, C. e Pederdoli, P. (2002), *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.

Langbroek, P. (2005), *Quality management concerning judges, judgements and courts services*, in Fabri, M. et al., (eds.), *L'administration de la Justice en Europe. L'évaluation de sa qualité*, LGDJ, Montchrestien.

Pauliat, H. (2007), *Le modèle française d'administration de la justice*, in *Revue française d'aministration publique*, 125, pp. 111-120.

Piana, D. (2010), *Judicial Accountabilities in New Europe. From Rule of Law to Quality of Justice*, Ashgate, Aldershot.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

PARTE TERZA

LE FUNZIONI “SEMIDIRETTIVE”

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

SELEZIONE E VALUTAZIONE DEI “SEMIDIRETTIVI”

di *Maria Giuliana Civinini*

La descrizione che le nostre liste danno della magistratura è spesso deprimente e si concentra su questioni di eticità invece di affrontare i nodi reali dell'autogoverno, a partire dalle fonti di conoscenza per giungere alla esigenza di operare scelte differenti per realtà differenti. L'idea che sopprimendo la discrezionalità del CSM nella selezione dei dirigenti si riducano i rischi è sbagliata e comporta una rinuncia a dare risposte all'altezza dei problemi. La scelta locale delle figure semidirettive presenta numerose controindicazioni e rischia di rivelarsi un fallimento soprattutto nelle realtà a bassa mobilità. Esistono modelli di presidente di sezione diversi col cambiare degli uffici, ma la molteplicità delle funzioni loro affidate richiede comunque una selezione e un'attività con caratteristiche specifiche che vanno tenute in considerazione. Le fonti di conoscenza vanno ripensate e vanno introdotti strumenti (come interviste e test attitudinali) che in altre esperienze hanno dato buoni risultati. È comunque all'interno di una cultura della valutazione e del servizio reso che possiamo muoverci per migliorare il sistema attuale, anche a normazione invariata.

Premessa

L'ampio dibattito ospitato dalle *mailing list* su selezione e valutazione dei dirigenti e dei semidirettivi, accanto a molte e interessanti opinioni, offre uno spaccato su quello che (parte de)gli amministrati (i magistrati) pensano del loro organo di autogoverno (il CSM) ma anche di se stessi. E quello che pensano fa nascere sconcerto: il CSM è lottizzato, correntizio e compie scelte basate nel migliore dei casi sull'arbitrio; i candidati a posti di direzione sono biechi carrieristi che non attendono altro che avere il cinto d'alloro sulla testa per incrociare le braccia lasciando cadere la penna; i magistrati / soldati sem-

Questione giustizia n. 2-3, 2013

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

plici sono individui di bassa levatura e calcolatori, pronti – qualora venisse loro offerta la possibilità di concorrere a nominare i dirigenti (in senso lato) – a votare quello che promette di lavorare meno o altre prebende.

Sembra di vedere i magistrati descritti da certo ceto politico e da certi agitatori di campagne per la “giustizia giusta”.

Fortunatamente i magistrati che amano tratteggiare così i propri colleghi sono una minoranza e ancor più ristretto è il manipolo di chi rientra nel “quadretto” così dipinto. Lo sanno bene i presidenti (di corte o di sezione) innovatori che organizzano l’ufficio sulla base di progetti, i magistrati (e parlo soprattutto del settore civile che conosco meglio) che, grazie a una produttività unica in Europa e a moduli gestionali in costante miglioramento, smaltiscono costantemente più cause di quante ne sopravvivano, i cittadini che sempre più spesso sono accolti da realtà giudiziarie moderne ed efficaci. E ciò, nonostante la ristrettezza patologica dei mezzi umani e strumentali che il Governo mette a disposizione della giustizia.

È certamente vero che il sistema di selezione realizzato dal CSM per le posizioni di direzione presenta serie criticità. Peraltro, queste non dipendono dalle scarse qualità etico-deontologiche dei selezionatori, dei candidati e dei selezionati, bensì da alcuni nodi problematici che a me pare di dover identificare: *a)* nella insopprimibile discrezionalità dell’organo di autogoverno, un collegio, composto da magistrati eletti dai loro pari e da giuristi eletti dal Parlamento, che decide a maggioranza; *b)* nel tipo di regolamentazione/limitazione di questa discrezionalità che si intende adottare; *c)* nel modello di posizioni decisionali per le quali deve essere creata la procedura di selezione; *d)* nelle differenze tra queste posizioni, in relazione a funzioni e dimensioni dell’ufficio giudiziario nel quale si inseriscono; *e)* nella mancanza di fonti di conoscenza adeguate.

Le prime tre questioni sono intimamente collegate nel senso che, solo dopo aver definito il modello professionale di dirigente (in senso lato, comprensivo di direttivi e semidirettivi) si può adottare una procedura di selezione calibrata su quel modello, e nel disegnarla si può adottare uno schema che privilegi la rigidità, elidendo al massimo grado la discrezionalità, o la flessibilità, lasciando un ampio spazio al potere discrezionale, ovvero ponga l’esercizio della discrezionalità a valle della selezione tecnica dei candidati meritevoli. Per fare un esempio tratto dalla storia recente della magistratura, l’affermazione del criterio dell’anzianità (facilmente accertabile e non discutibile) tra candidati a parità di merito (o di assenza di demerito) riduce al massimo il potere di scelta del Consiglio e corrisponde a una figura di dirigente cui non è attribuito alcun ruolo significativo per il buon funzionamento dell’ufficio e la qualità della giustizia. Rinviando alla complessa e tormentosa storia istituzionale che aveva portato a tale approdo¹, interessa qui sot-

1. E. Paciotti, *La questione dei dirigenti degli uffici giudiziari*, in questa *Rivista*, 1983, p. 1023; Id., *Il ruolo e i criteri di scelta dei dirigenti degli uffici*, in atti del convegno “La giustizia tra diritto e organizzazione”, Torino, 13-15 novembre 1987; Id., *I*

tolineare come in questo modello non si sceglieva in base alle caratteristiche del posto da ricoprire (o meglio si partiva dall’assunto che la magistratura giudicante non avesse bisogno di capi) ma in relazione a un dato soggettivo esterno del candidato (l’anzianità di servizio).

Nel prosieguo, svolte alcune osservazioni sulla discrezionalità e le sue regole, cercherò di mettere a fuoco le questioni rilevanti con riferimento ai posti detti semidirettivi.

1. La discrezionalità del CSM nella selezione dei dirigenti: regolarla o sopprimerla?

La difficoltà per il CSM di introdurre un sistema di selezione che goda di generale accettazione in relazione ai suoi esiti ha portato alla formulazione di proposte che mirano a eliminare o ridurre in modo drastico il ruolo del Consiglio in questo delicato settore dell’amministrazione della giustizia. Si parla di ritorno al criterio dell’anzianità per i direttivi, mentre per i semidirettivi si propongono meccanismi di selezione interni all’ufficio quali: la procedura tabellare, l’elezione da parte dei membri dell’ufficio/sezione, la rotazione.

Niente di nuovo sotto il sole, verrebbe da commentare. Già nel 1903, per combattere l’influenza dell’esecutivo sui capi di corte o tribunale, si proponeva che «gli uffici direttivi siano confidati ai più anziani, che raccolgano l’autorità morale necessaria al loro ufficio, non da nomina del Governo, ma dal voto della comunità giudiziaria, sicché siano primi inter pares»². E in anni più recenti, Andrea Proto Pisani, reso pessimista dall’esperienza consiliare, affermava: «A mio avviso il problema della assegnazione dei direttivi e semidirettivi va risolto con un taglio netto, con una netta soluzione di continuità rispetto alla situazione tutt’oggi vigente. Il potere – almeno in prima battuta – di nomina va sottratto al Consiglio superiore e attribuito ai magistrati addetti all’ufficio o alla sezione (i quali siano addetti all’ufficio o alla sezione da un periodo non inferiore ai cinque anni). Solo in tal modo sarebbero nominati magistrati che per un verso conoscono pienamente la tipologia specifica dell’ufficio, per altro verso sono conosciuti nelle loro effettive attitudini, indipendenza, prestigio, capacità, diligenza, disponibilità da chi è chiamato a sceglierli»³.

Tali soluzioni radicali esprimono, al fondo, un senso di rinuncia e una resa: rilevato il problema, anziché ricercare soluzioni, lo si elide e ci si assesta in retroguardia rinunciando al buon governo della dirigenza.

dirigenti degli uffici giudiziari, in questa *Rivista*, 1992, p. 618; G. Tamburino, *Direzione degli uffici: scelte, metodi e ragioni*, relazione al I Convegno nazionale del Movimento per la giustizia, Milano, 4-6 novembre 1988.

2. E. Piola Caselli, *Magistratura*, voce del *Dig. it.*, XV, Torino, 1927.

3. A. Proto Pisani, *La necessità di un taglio netto nel sistema di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi*, in *Foro it.*, 2008, V, 229.

Limitando il discorso ai posti semidirettivi, l'abolizione della selezione consiliare in favore di una scelta all'interno dell'ufficio o della sezione effettuata dal capo dell'ufficio in sede di progetto tabellare (l'unico sistema che, mantenendo il potere di decisione finale in capo al Consiglio superiore della magistratura, non contrasta con l'art. 105 Cost.) implicherebbe: *a)* sul piano istituzionale, un insidioso indebolimento delle prerogative del Consiglio, che rischia – soprattutto se andassero infine in porto i progetti di sottrargli la funzione disciplinare – di ridursi a un organo di ordinaria gestione del personale, indebolito e delegittimato nella sua funzione alta di autogoverno e difesa dell'indipendenza della magistratura; *b)* sul piano culturale, uno svuotamento della funzione di organizzazione, delle sue specificità, delle conoscenze e attitudini che le sono sottese; *c)* sul piano dell'organizzazione, la rinuncia a individuare un modello di dirigente/semidirettivo dalle caratteristiche improntate alle funzioni da svolgere in favore di un modello generalista di "magistrato buon organizzatore"; *d)* sul piano pratico, soprattutto negli uffici medio piccoli e in genere negli uffici a bassa mobilità, il rischio di non avere, tra molti ottimi giuristi, magistrati dotati di capacità organizzative (così come ve ne sono privi di capacità investigativa o delle competenze necessarie per essere un buon giudice della famiglia o un buon PM anti criminalità organizzata).

Molte delle idee e proposte elaborate da Magistratura democratica negli anni Settanta e Ottanta sono progressivamente divenute realtà, dalla temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi alla reversibilità delle funzioni, dai progetti organizzativi su cui valutare la qualità della dirigenza alla gestione del lavoro giudiziario nell'ambito di un programma tabellare frutto di partecipazione. Persino quello che ancora vent'anni fa sembrava non realistico a Elena Paciotti, il trasferimento per incompatibilità in caso di inadeguata conduzione dell'ufficio, è oggi possibile attraverso il meccanismo della non conferma. In questo contesto e tenuto conto degli indubbi affinamenti che si sono avuti con le circolari degli ultimi anni, si tratta di proseguire la strada intrapresa, regolando e incanalando l'esercizio del potere discrezionale del Consiglio, predeterminando a monte modalità e criteri di selezione, garantendo a valle trasparenza e controllabilità. Quanto a queste ultime, vale la pena sottolineare gli enormi progressi che sono stati realizzati tramite l'informatizzazione e l'accesso alle informazioni sulle attività consiliari tramite COSMAG. Ancora, la correttezza di tali attività deve valutarsi alla luce del rispetto delle procedure e del corretto utilizzo delle informazioni legittimamente disponibili.

2. Modelli di presidente di sezione

È acquisito a livello di organizzazioni complesse nel cui ambito si svolgono funzioni che implicano interpretazione della realtà e individuazione di soluzioni attraverso poteri almeno in parte discrezionali (dalla sanità alla di-

plomazia all’alta amministrazione) che la procedura di selezione deve essere conformata sul modello di soggetto da selezionare.

Per ipotizzare un efficace sistema di selezione dobbiamo quindi chiederci qual è la funzione del dirigente/semidirettivo, quale ruolo deve svolgere all’interno dell’ufficio giudiziario, quali caratteristiche deve presentare.

L’Ordinamento giudiziario e la circolare sulle tabelle attribuiscono al (o alla) presidente di sezione funzioni che vanno molto al di là delle attività che potremmo definire di rilievo giudiziario (scambio di informazioni, riunioni su novità normative e giurisprudenziali, confronto sulle prassi) e di quelle di assegnazione degli affari sulla base dei criteri tabellari.

Il (o la) presidente, infatti, «sorveglia l’andamento dei servizi di cancelleria e ausiliari; distribuisce il lavoro tra i giudici e vigila sulla loro attività...; collabora con il presidente del tribunale nell’attività di direzione dell’ufficio anche per il raggiungimento degli obiettivi del Documento organizzativo generale» (circ. tabelle, 35.1); inoltre, sulla base della disciplina consiliare per la predisposizione dei programmi di gestione *ex art. 37 del dl n. 98/2011*, i presidenti di sezione coadiuvano il presidente approntando «– previa acquisizione dei dati statistici sezionali e all’esito di apposita riunione con i magistrati della sezione – ... una relazione contenente i prospetti statistici, la proposta elaborazione dei carichi esigibili e le proposte di gestione dei ruoli civili della sezione» (delibera 2 maggio 2012, Nuova normativa prevista dall’art. 37 dl 98/2011, commi 1, 2 e 3 in materia di gestione dei procedimenti civili per la definizione del carico esigibile di lavoro per i magistrati).

Il (o la) presidente svolge un ruolo a tutti gli effetti gestionale e partecipa al progetto tabellare e al programma *ex art. 37* in funzione propositiva, attuativa, di supervisione e verifica di raggiungimento degli obiettivi e rappresenta un ganglio fondamentale nell’organizzazione della corte o del tribunale. Tale ruolo richiede spirito di innovazione, profonda conoscenza dell’ordinamento giudiziario e delle circolari e delibere del CSM, capacità di analisi dell’organizzazione del lavoro e delle sue criticità, visione dei possibili obiettivi e degli strumenti per raggiungerli, apertura al progresso tecnologico, capacità di ascolto, dialogo, comunicazione e coinvolgimento dei colleghi in modo da farli essere ideatori e interpreti della vita, dei problemi e dei successi della sezione.

La (o il) presidente di sezione è la chiave di volta di un sistema organizzativo che vuole realizzare una giustizia di qualità, in cui si garantiscono accesso, durata ragionevole del processo, giurisprudenza di alto livello.

Questa figura, peraltro, si modula in modo differenziato a seconda delle dimensioni dell’ufficio giudiziario di appartenenza e delle funzioni svolte all’interno della sezione.

Possono distinguersi, in via di prima approssimazione, quattro modelli: presidente sezione in uffici di grandi o medio-grandi dimensioni, strutturati in più sezioni specializzate per materia; presidente sezione in uffici medio-piccoli strutturati in due sezioni (civile e penale); presidente sezione in uffici monosezionali; presidente sezione presso la Corte di cassazione.

In merito, è per il momento sufficiente osservare che:

- il ruolo organizzativo dei presidenti di sezione della Corte di cassazione è nullo o estremamente ridotto limitandosi a una generica cooperazione col presidente titolare, mentre rilevante è l'apporto per il buon funzionamento del collegio e in specie per l'applicazione di un sistema tabellare che attui effettivamente il principio di precostituzione del giudice e l'abbinamento tra la precostituzione del collegio e l'assegnazione automatica ai relatori; la selezione dovrebbe guardare soprattutto alle qualità rilevanti a tali fini: capacità di "case management" e sensibilità tabellare;

- il presidente sezione dell'ufficio monosezionale ha i compiti organizzativi che spettano a ciascun presidente sezione ma non collabora all'ideazione e strutturazione del progetto organizzativo *ex art. 37*;

- il presidente sezione del grande (o medio-grande) ufficio propone e attua la parte di progetto tabellare e organizzativo che riguarda la sua sola sezione e che è in parte semplificato dall'omogeneità delle materie e dei procedimenti trattati, di modo che è facilitata l'analisi dei flussi e la fissazione degli obiettivi; il compito di collaborare col presidente del tribunale o della corte nell'organizzazione dell'ufficio spetta ai soli presidenti sezione cui è conferito incarico di coordinamento;

- il presidente sezione dell'ufficio bi-sezionale (civile/penale) ha i compiti organizzativi più ampi, coprendo tutti i settori del civile o del penale e ponendosi come interlocutore privilegiato del presidente tribunale/corte nella predisposizione dei programmi e nella loro attuazione.

Questi brevi cenni indicano come non dovrebbe adottarsi un sistema di selezione rigido e indifferenziato ma modulato secondo l'ufficio e il tipo di sezione per il quale la selezione è compiuta, richiedendo un *plus* di competenze organizzative via via che si passa dalla presidenza di sezione della Corte di cassazione all'ufficio bisezionale (per il quale la selezione dovrebbe essere la più simile possibile a quella per la selezione del capo dell'ufficio). Una modulazione dei criteri e della procedura consentirebbe l'introduzione di modalità innovative atte a valorizzare la valutazione "da pari a pari" e le conoscenze del settore che si vorrebbe andare a dirigere. Ad esempio, nel caso della Corte di cassazione, ove i candidati a posti di presidente sezione per lo più provengono dalle sue stesse file, ben potrebbe essere previsto il parere (o anche addirittura la proposta), basato sull'osservazione del lavoro del/la collega, dei magistrati della sezione di provenienza e di quelli di destinazione (se diversi). Nel caso della sezione specializzata (da indicarsi nella pubblicazione del posto all'esito degli eventuali concorsi interni) potrebbe valorizzarsi la conoscenza della materia da trattare e l'avvenuta frequenza di corsi di formazione *ad hoc*; anche qui potrebbe prevedersi il parere dei giudici della sezione o dell'ufficio di provenienza. Per valorizzare il ruolo dei futuri "amministrati" potrebbe essere prevista una valutazione "da pari a pari" o un'audizione, a seconda se i candidati sono interni o esterni all'ufficio. Nel caso di ufficio monosezionale andrebbe adottata una procedura semplificata e in caso di ufficio bisezionale una procedura incentrata essenzialmente sulle

capacità organizzative. Valutazioni da pari a pari e audizioni potrebbero applicarsi anche in quest’ultima ipotesi. Ovviamente la cd. fascia di anzianità dovrebbe essere abolita.

A chi obietti che audizioni e valutazioni (da strutturarsi eventualmente sull’esempio delle *peer to peer mission* diffuse nelle corti nordiche) ruberebbero troppo tempo, si risponde che un buon processo selettivo di personale direttivo implica tempo e risorse e che la tempistica potrebbe essere ridotta semplificando il parere del Consiglio giudiziario (i tempi di attesa del quale sono spesso eccessivamente lunghi) con una sorta di *screening* preliminare e di parere positivo tacito quando non vi siano elementi negativi da segnalare.

3. Fonti di conoscenza

La questione delle fonti di conoscenza è rapportata a quella dei parametri di selezione. Una sovrabbondanza o un eccesso di tipizzazione può ingessare la procedura spingendola verso una deriva burocratica. Ciò che è essenziale, nei pareri e nei processi motivazionali, è che le affermazioni siano supportate da riscontri obiettivi e fonti di conoscenza (anche esterne, ad esempio Consiglio dell’Ordine degli avvocati o Consigli professionali che entrano in contatto con gli uffici per ragioni professionali) specificamente indicate.

Tre punti mi sembrano da sottolineare: le precedenti esperienze organizzative dovrebbero essere tenute in considerazione non di per sé (come a supportare una presunzione di possesso di competenze organizzative) ma in relazione ai risultati raggiunti; la produzione di pareri su carta dovrebbe essere almeno in parte sostituita da un sistema di interviste, audizioni, osservazioni “da pari a pari”; l’accertamento del possesso di competenze organizzative a fini di selezione di posizioni decisionali nelle organizzazioni complesse (come l’Unione europea) è oggi oggetto di test attitudinali e, se vogliamo fare passi avanti significativi, dovremmo studiare tali esperienze e utilizzarle quanto meno per i posti di maggior rilievo.

4. Una conclusione parziale e una precisazione “culturale”

Tirando le fila di quanto fin qui sommariamente illustrato, è mia opinione che si debba mantenere in pieno al Consiglio la competenza a decidere sulle nomine per i posti (in senso lato) di direzione, sviluppando procedure di selezione modulate sui posti da coprire, nelle loro diverse articolazioni, e adeguatamente flessibili. Le fonti di conoscenza tradizionali (soprattutto i pareri) dovrebbero essere integrate con audizioni e altri strumenti più adeguati a far emergere le capacità dei candidati; tra queste in primo luogo il parere dei “pari”, in modo da colmare lo iato conoscitivo che talvolta sembra dividere il CSM dai suoi amministrati.

Queste modifiche, possibili a legislazione invariata, dovrebbero inserirsi in un movimento per una nuova cultura della valutazione. Le valutazioni da effettuarsi in sede di nomina e poi di conferma (così come le valutazioni di professionalità dei magistrati) dovrebbero cessare di essere uno strumento (premiante o punitivo) individuale. La competenza, l'efficacia dell'azione, la progettualità, la capacità di ragionare per obiettivi, tenere il sestante, adattare la rotta e raggiungere la meta da parte del dirigente sono strumentali alla realizzazione di una giustizia di qualità. La selezione/valutazione deve essere vista come un meccanismo diretto a individuare il miglior dirigente per l'ufficio/sezione e a valutare il lavoro di quell'ufficio o sezione in un'ottica collettiva, in cui la conferma o la mancata conferma sia un successo/insuccesso del servizio pubblico e non del singolo.

Per questo è necessario costruire un sistema di misurazione della qualità della giustizia e dei servizi resi dagli uffici giudiziari (gli esempi che possono ispirarci sono molti a cominciare dal Progetto di Rovaniemi⁴) includendo la valutazione della qualità della giurisdizione, con metodi che possano far emergere le criticità e le soluzioni migliorative valorizzando al contempo imparzialità e indipendenza⁵.

4. Vds. *How to assess quality in the courts?* Consultabile al link <http://www.courtexcellence.com/resources/~media/microsites/files/icce/qualitybenchmarksfinland.ashx>.

5. Vds. l'*Opinione n. II* del Consiglio consultivo dei giudici europei sulla qualità delle decisioni giudiziali, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.

IL RUOLO DEI PRESIDENTI DI SEZIONE E LE MODALITÀ DELLA LORO SCELTA

di *Amelia Torrice**

La scelta dei capi degli uffici e dei semidirettivi può condizionare l'assetto degli uffici giudiziari, la qualità del lavoro dei singoli giudici, la giurisdizione.

Non sono condivisibili le posizioni di coloro che, radicalizzando il dibattito intorno alla discrezionalità del CSM nella scelta dei semidirettivi, aprono a ripensamenti sulle modalità di assegnazione degli incarichi semidirettivi che rischiano di disegnare la relativa funzione come generalista.

Il sistema di valutazione in vigore, che si va via via affinando anche con l'applicazione dei criteri dei cd. standard di produttività, può trovare proprio e anche nel ruolo dei semidirettivi sostegno quanto al miglioramento delle fonti di conoscenza. La discrezionalità del CSM non va imbrigliata con regole sempre più stringenti ma le sue scelte devono rendere manifesta la precisa opzione che valorizza concezioni della giurisdizione e dell'ufficio funzionali alla tutela effettiva dei diritti in tempi accettabili. Tali opzioni dovranno essere palesate nelle forme e nei modi più trasparenti possibili per restituire credibilità e autorevolezza alle valutazioni finali.

La radicalizzazione del dibattito intorno alla discrezionalità del CSM nella scelta dei semidirettivi, seguito all'abbandono del criterio selettivo della anzianità senza demerito o, meglio, alla sua marginalizzazione e intorno alla temporaneità delle semidirettive, ha aperto la strada a proposte che auspicano che il presidente di sezione sia scelto esclusivamente all'interno della sezione o del gruppo di lavoro per un arco temporale limitato, secondo designa-

* Ringrazio, senza implicarle nelle conclusioni di questo articolo, Antonella Di Florio, presidente di sezione del Tribunale civile di Roma, e Margherita Leone, presidente di sezione del Tribunale lavoro di Roma, per le molte e preziose conversazioni e per gli spunti di riflessione che hanno ispirato questo lavoro.

Questione giustizia n. 2-3, 2013

zione del dirigente ovvero dei colleghi, ovvero secondo un meccanismo di rotazione che coinvolge tutti i magistrati dell'ufficio dichiaratisi disponibili.

L'analisi delle implicazioni sul ruolo e sulla funzione semidirettiva dell'abbandono della procedura selettiva concorsuale e della revisione del concetto di temporaneità, richiedono in primo luogo la ricognizione delle norme ordinamentali, primarie e secondarie, che prevedono e disciplinano la figura del presidente di sezione e dei meccanismi di selezione.

1. Le funzioni semidirettive giudicanti: individuazione, selezione e compiti nella legge e nelle circolari del CSM

1.1. Individuazione e selezione

Poche e scarse le disposizioni dell'Ordinamento giudiziario che fanno riferimento al presidente di sezione del Tribunale ordinario, della Corte di appello, della Corte di cassazione.

Il comma 1 dell'articolo 7 *ter* e il comma 1 dell'art. 43 *bis* del r.d. 30 gennaio 1941 n. 12, nel testo oggi in vigore, vi fanno riferimento al solo fine di regolare i criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti e per individuare le funzioni dei giudici ordinari e onorari addetti al tribunale ordinario.

L'art. 42 *bis*, nel descrivere la composizione del tribunale ordinario, si limita ad affermare che: *...Al tribunale ordinario possono essere addetti uno o più presidenti di sezione...;* l'art. 46 prevede che: *Il tribunale ordinario può essere costituito in più sezioni.* Quanto alla Corte di appello, l'art. 55 dispone che le sezioni *sono presiedute da presidenti di sezione;* mentre l'art. 54 dispone che: *...Nella formazione delle tabelle ai sensi dell'articolo 7 bis sono designati i presidenti e i consiglieri che fanno parte di ciascuna sezione e i supplenti,* e richiama il disposto dell'art. 46, *in quanto applicabile.* L'art. 59 dispone che: *Alle sezioni distaccate di Corte di appello sono preposti presidenti di sezione alla dipendenza del presidente...*

L'organizzazione della Corte di cassazione è disegnata dall'art. 66, sulla falsariga delle disposizioni che descrivono l'organizzazione del tribunale ordinario e della Corte di appello, sopra richiamate: *La Corte suprema di Cassazione è costituita in sezioni, e composta da un primo presidente, da presidenti di sezione e da consiglieri ... A ciascuna delle sezioni civili e penali è preposto un presidente di sezione e possono essere assegnati altri presidenti di sezione.*

Alla funzione relativa alla distribuzione del lavoro tra i magistrati fa riferimento l'art. 47 che, nell'attribuire al presidente del tribunale il compito di distribuzione del lavoro tra le sezioni, *fa salvi i compiti del presidente di sezione.*

Ha carattere descrittivo e organizzativo insieme la disposizione contenuta nell'art. 47 *bis*, che dispone che nei tribunali costituiti in sezioni e nei quali sono istituiti posti di presidente di sezione la direzione delle sezioni è attri-

buita a un presidente di sezione, con la precisazione che, solo ove non siano stati istituiti posti di presidente di sezione, *dell'organizzazione del lavoro della sezione è incaricato il magistrato designato nelle tabelle formate ai sensi dell'articolo 7 bis.*

Maggiore specificazione connota l'art 47 *quater*, che individua le attribuzioni del presidente di sezione: *Il presidente di sezione, oltre a svolgere il lavoro giudiziario, dirige la sezione cui è assegnato e, in particolare, sorveglia l'andamento dei servizi di cancelleria e ausiliari, distribuisce il lavoro tra i giudici e vigila sulla loro attività, curando anche lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione. Collabora, altresì, con il presidente del tribunale nell'attività di direzione dell'ufficio. Con le tabelle formate ai sensi dell'articolo 7 bis, al presidente di sezione può essere attribuito l'incarico di dirigere più sezioni che trattano materie omogenee, ovvero di coordinare uno o più settori di attività dell'ufficio.*

L'art. 10 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, nel testo sostituito dall'art. 2 comma 1 della legge 30 luglio 2007, n. 111, recante “Modifiche alle norme sull'Ordinamento giudiziario”, nella premessa che i magistrati ordinari *sono distinti secondo le funzioni esercitate*, al comma 2 individua in maniera analitica e puntuale le funzioni semidirettive di primo grado, semidirettive elevate di primo grado, e semidirettive di secondo grado, direttive di primo grado, direttive elevate di primo grado, direttive di secondo grado, direttive di legittimità, direttive superiori e direttive apicali¹.

L'art. 12 del decreto legislativo sopra richiamato, nel testo sostituito dall'art. 2 comma 3 della legge 30 luglio 2007, n. 111, dispone che tutte le funzioni direttive e semidirettive, apicali e non, di merito e di legittimità sono attribuite a domanda degli interessati attraverso procedura concorsuale per soli titoli (comma 1) precisando che, salvo quanto previsto dal comma 11, sono ammessi a partecipare alla procedura concorsuale tutti i magistrati che abbiano conseguito almeno la valutazione di professionalità richiesta.

La disposizione sopra richiamata individua la qualifica minima necessaria per l'accesso ai ruoli direttivi e semidirettivi (valutazioni di professionalità)²,

1. Quanto alle funzioni semidirettive giudicanti, la disposizione precisa (comma 7) che le funzioni semidirettive giudicanti di primo grado sono quelle di presidente di sezione presso il tribunale ordinario, di presidente e di presidente aggiunto della sezione dei giudici unici per le indagini preliminari; che (comma 8) le funzioni semidirettive giudicanti elevate di primo grado sono quelle di presidente della sezione dei giudici unici per le indagini preliminari negli uffici aventi sede nelle città di cui all'articolo 1 del dl 25 settembre 1989, n. 327, convertito dalla legge 24 novembre 1989, n. 380; che (comma 9) le funzioni semidirettive giudicanti di secondo grado sono quelle di presidente di sezione presso la Corte di appello. Le funzioni di presidente di sezione della Corte di cassazione sono considerate funzioni direttive giudicanti di legittimità (comma 14).

2. In ordine alle funzioni semidirettive giudicanti, l'art. 12 dispone che (comma 3) per il conferimento delle funzioni di cui all'art. 10, comma 7 (presidente di sezione presso il tribunale ordinario, presidente e presidente aggiunto della sezione dei giudici unici per le indagini preliminari) è richiesto il conseguimento almeno della seconda valutazione di

impone (commi 10 e 11) in via generale per tutte le funzioni direttive e semidirettive giudicanti e requirenti di legittimità e di merito e requirenti di primo e secondo grado, l'applicazione dei criteri di valutazione previsti dall'art. 11 (capacità, laboriosità, diligenza e impegno) per affermare che devono essere oggetto di specifica valutazione *le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e di coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti, i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati nonché ogni altro elemento, acquisito anche al di fuori del servizio in magistratura, che evidenzia l'attitudine direttiva.*

La norma riveste particolare importanza nell'ambito del sistema delle valutazioni perché afferma il principio che anche per l'attribuzione degli incarichi semidirettivi non può prescindersi dalla considerazione e dalla verifica dell'attività giudiziaria espletata dal magistrato.

L'art. 12 comma 12, che descrive in maniera dettagliata la nozione di *attitudine direttiva*³, riferibile anche a quella semidirettiva in virtù del richiamo dei commi 10 e 11⁴ individua, seppur indirettamente, il nucleo dei compiti e delle attività proprie della funzione: organizzazione, programmazione, gestione delle attività, delle risorse, delle dotazioni di mezzi e di personale dell'ufficio, impiego delle tecnologie avanzate, valorizzazione delle attitudini dei magistrati e del rispetto delle individualità e delle autonomie istituzionali, controllo di gestione ideazione, programmazione, realizzazione adattamenti dei modelli organizzativi e gestionali, attuazione dei progetti di organizzazione tabellare. La disposizione può considerarsi integrazione dell'art. 47 *quater* Ordinamento giudiziario.

Non è inutile segnalare che nella disposizione traspare uno dei punti di approdo cui era pervenuta la magistratura progressista, la quale ha accompagnato con impegno e coraggio il sofferto e complesso iter della riforma ordinamentale: la centralità del ruolo di figure direttive e semidirettive competenti,

professionalità; che (comma 4) per il conferimento delle funzioni di cui all'art. 10, comma 8 (funzioni semidirettive giudicanti elevate di primo grado) è richiesto il conseguimento almeno della terza valutazione di professionalità; che (comma 5) per il conferimento delle funzioni di cui all'art. 10, comma 9 (presidente di sezione presso la Corte di appello) è richiesto il conseguimento almeno della quarta valutazione di professionalità.

3. ...*Capacità di organizzare, di programmare e di gestire l'attività e le risorse in rapporto al tipo, alla condizione strutturale dell'ufficio e alle relative dotazioni di mezzi e di personale; è riferita altresì alla propensione all'impiego di tecnologie avanzate, nonché alla capacità di valorizzare le attitudini dei magistrati e dei funzionari, nel rispetto delle individualità e delle autonomie istituzionali, di operare il controllo di gestione sull'andamento generale dell'ufficio, di ideare, programmare e realizzare, con tempestività, gli adattamenti organizzativi e gestionali e di dare piena e compiuta attuazione a quanto indicato nel progetto di organizzazione tabellare.*

4. La considerazione unitaria della funzione dirigenziale ha trovato formale ed esplicito riconoscimento nella Circolare n. P. 19244 del 3 agosto 2010 - Delibera del 30 luglio 2010 e succ. mod. al 12 gennaio 2011, *Premessa*, in *COSMAG* - Documenti.

motivate e non improvvisate nel perseguimento degli obiettivi di efficienza degli uffici giudiziari e di qualità della risposta alle istanze di tutela giudiziale.

Anche sulla normazione secondaria hanno avuto effetti significativi le riflessioni della magistratura progressista, la quale è stata capace di veicolare anche all'interno del circuito complesso dell'autogoverno nei momenti formativi centrali e decentrati⁵ l'idea che era necessario guardare la giustizia come funzione pubblica di servizio alla società nel suo insieme e ai singoli cittadini, che l'efficienza degli uffici giudiziari serviva per l'affermazione dei diritti dei più deboli e per lo sviluppo economico e sociale del territorio in cui opera l'ufficio giudiziario, che era indispensabile sostenere e favorire le interazioni fra i diversi attori del processo (giudici, avvocati, personale di cancelleria, ausiliari) e ripudiare il protagonismo dei singoli interlocutori.

Quelle stesse opzioni culturali, elaborate anche all'interno dei Consigli giudiziari ovvero in sede di formulazione di quesiti da parte dei dirigenti di *nuova generazione*, hanno consentito al CSM di dare, nel corso del tempo e in via di successivo adattamento-affinamento, concreta attuazione alle norme ordinamentali di rango primario sopra richiamate, di contenere derive burocratiche ed efficientistiche, di abbandonare coraggiosamente il comodo criterio dell'anzianità senza demerito nella scelta dei direttivi e dei semidirettivi, di riconoscere centralità anche alla innovazione tecnologica, di promuovere e sostenere il confronto con saperi ed esperienze estranei alla cultura della giurisdizione, di dare attuazione concreta al principio delle pari opportunità.

L'economia del presente contributo non consente di ripercorrere tutte le circolari e le risposte ai quesiti adottati dall'organo di autogoverno in tema di uffici direttivi e semidirettivi e di temporaneità di dette funzioni, e d'altra parte la lettura del *testo unico sulla dirigenza giudiziaria, relativo al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi con l'individuazione di moduli sinottici per la redazione dei rapporti e dei pareri attitudinali*⁶, ne evidenzia

5. Tra i numerosi corsi di formazione organizzati dal CSM sui temi delle riforme ordinamentali e sulle loro implicazioni, sulle valutazioni di professionalità, sull'ufficio per il processo, sulle figure dei direttivi e dei semidirettivi, sui temi dell'organizzazione degli uffici requiranti e giudicanti si segnalano i corsi: *I dirigenti degli uffici giudiziari*, 294/1997; *Giudice unico e riforme processuali*, 461/2000; *Il punto sul nuovo rito civile ordinario di II grado*, 474/2000; *Diritto processo e tempo*, 477/2000; *Giornate di studio su temi interdisciplinari per gli uditori giudiziari*, 506/2000; *Seminario formativo dedicato ai magistrati con funzioni direttive e semidirettive*, 206/2003; *L'organizzazione del lavoro del giudice civile 1538/2005*; *Giornate di studio su temi interdisciplinari per gli uditori giudiziari 1546/2005*; *Le funzioni semidirettive*, I edizione, 1837/2005; *Le funzioni semidirettive*, II edizione, 1838/2005; *L'organizzazione del lavoro del giudice*, 2486/2007; *La riforma dell'Ordinamento giudiziario*, 2493/2007; *La dirigenza degli uffici giudiziari 2600/2007*; *Seminario dedicato ai magistrati con funzioni direttive di prima nomina*, 2852/2007; *La riforma dell'Ordinamento giudiziario*, 2918/2008; *Ragionevole durata del processo civile: interpretazione ed effetti*, 3367/2009; *Incontro di studi tirocinio mirato riservato ai MOT destinati a svolgere funzioni civili*, 3406/2009; *L'Ordinamento giudiziario*, 5340/2011, in *COSMAG - Incontri di studio*.

6. Circolare n. P. 19244 del 3 agosto 2010, cit.

la completezza e, insieme, la razionalità della sistemazione dei principi codificati nella legge.

Nel testo unico sono state definite le condizioni per il conferimento degli incarichi e i relativi criteri valutativi, incentrati sui due parametri del merito e delle attitudini, questi rimodellati con una disciplina di dettaglio più articolata rispetto al passato e che ha inglobato gli indicatori dell'attitudine direttiva individuati di concerto con il Ministro della giustizia⁷.

Nella perdurante valenza dell'art. 192 Ordinamento giudiziario, all'anzianità⁸ è stato mantenuto il carattere residuale; *indice dell'esperienza professionale acquisita*, è stata considerata mero requisito di ingresso per una prima utile comparazione tra gli aspiranti in possesso di un dato esperienziale differenziato per tipologia di ufficio, fatto sempre salvo il meccanismo di recupero del cd. "spiccato rilievo" di cui la delibera ha tentato di definire i contorni.

La regolamentazione attenta di tutte le fasi del procedimento concorsuale, con particolare attenzione al *proprium* dell'attività degli organi di autogoverno locale, costituito dalla formulazione del parere attitudinale specifico, mira alla forte responsabilizzazione di questi ultimi quanto alla acquisizione di elementi di conoscenza il più possibile aderenti alla realtà.

In continuità con la fonte di natura primaria (articolo 12 comma 10 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, nel testo sostituito dall'art. 2 comma 3 della legge 30 luglio 2007, n. 111) che impone processi valutativi tesi a far emergere *l'attitudine direttiva* e nei quali le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e di coordinamento investigativo nazionale, costituiscono solo uno degli elementi da considerare per la formulazione del giudizio prognostico favorevole, in una *ai corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati nonché ogni altro elemento, acquisito anche al di fuori del servizio in magistratura*, è stato previsto che il mancato esercizio di pregresse esperienze direttive o semidirettive, eventualmente svolte anche in via di fatto, impone che il giudizio prognostico sull'attitudine direttiva e semidirettiva sia formulato sulla base della complessiva attività giudiziaria svolta dal candidato⁹.

7. L'art. 11 comma 3 lett. *d*, decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, nel testo sostituito dall'art. 2 comma 1 della legge 30 luglio 2007, n. 111, dispone che per l'attitudine direttiva gli indicatori da prendere in esame sono individuati d'intesa con il Ministro della giustizia.

8. Circolare n. P. 19244 del 3 agosto 2010 - Delibera del 30 luglio 2010 e succ. mod. al 12 gennaio 2011, parte II, par. 4.1, in *COSMAG* - Documentazione: «...l'art. 192 Ordinamento giudiziario, tutt'ora vigente, si applica, quale norma di carattere generale, anche per il conferimento degli incarichi semidirettivi. La citata disposizione, indicando tra i parametri valutabili anche l'anzianità, va interpretata nel senso che essa individua un criterio ordinatorio, il quale può utilmente operare, in via residuale, per consentire l'individuazione tra più candidati, valutati ugualmente idonei, di colui al quale va assegnato l'incarico semidirettivo, nei termini ora specificati».

9. Cfr. par. 1.2.1 del t.u. sia per i semidirettivi sia per i direttivi.

1.2. I compiti propri della funzione semidirettiva

L'individuazione dei compiti e delle attività proprie dell'incarico semidirettivo è indispensabile per:

a) *la selezione*: individuare quelle attitudini e quei comportamenti che, in sede di selezione, abbiano un'elevata probabilità di predire prestazioni dirigenziali coerenti con la definizione di ruolo del capo dell'ufficio adottata;

b) *la valutazione*: verificare in itinere, e in ogni caso alle scadenze del mandato, i comportamenti e quindi le prestazioni complessive dei capi degli uffici;

c) *la formazione*: orientare i percorsi e i programmi di formazione atti a fornire ai singoli magistrati le competenze necessarie a un adeguato svolgimento del ruolo di responsabilità dell'ufficio¹⁰.

Come rilevato in apertura le poche e scarse disposizioni dell'Ordinamento giudiziario non descrivono i compiti correlati a dette funzioni.

Un generico riferimento alla distribuzione del lavoro tra i magistrati si legge nel comma 1 dell'art. 7 *ter* dell'Ordinamento giudiziario e altrettanto generico è il riferimento all'attività di organizzazione del lavoro della sezione che si legge nell'art. 47 *bis*.

Maggiore specificazione connota l'art 47 *quater*, che individua le attribuzioni del presidente di sezione: *Il presidente di sezione, oltre a svolgere il lavoro giudiziario, dirige la sezione cui è assegnato e, in particolare, sorveglia l'andamento dei servizi di cancelleria e ausiliari, distribuisce il lavoro tra i giudici e vigila sulla loro attività, curando anche lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione. Collabora, altresì, con il presidente del tribunale nell'attività di direzione dell'ufficio. Con le tabelle formate ai sensi dell'articolo 7 bis, al presidente di sezione può essere attribuito l'incarico di dirigere più sezioni che trattano materie omogenee, ovvero di coordinare uno o più settori di attività dell'ufficio.*

L'esame del richiamato t.u. sulla dirigenza offre utili spunti ricostruttivi dei compiti e delle attività proprie della funzione semidirettiva del presidente di sezione.

Se oggetto di valutazione in sede di conferma¹¹ è principalmente la capacità organizzativa, di programmazione e di gestione dell'ufficio ovvero dei singoli settori di questo affidati al magistrato, da valutarsi alla luce dei risultati conseguiti e di quelli programmati, è innegabile che i compiti di distribuzione del lavoro tra i giudici, di sorveglianza sul funzionamento dei

10. Così la premessa che si legge nel *Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario*, Bologna, ottobre 2012. Il Decalogo si riferisce indistintamente a tutti i capi degli uffici giudiziari, nella prospettiva di potere essere utilizzato *in itinere* come punto di riferimento per individuare eventuali specifiche del ruolo del capo dell'ufficio requirente e dei ruoli semidirettivi, in questa *Rivista*, *infra*, p. 289 ss.

11. Circolare n. P. 19244 del 3 agosto 2010 - Delibera del 30 luglio 2010 e succ. mod. al 12 gennaio 2011, parte III, punto 2, *L'oggetto della valutazione*, in *COSMAG* - Documentazione.

servizi di cancelleria, di cura dello scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione altro non sono che aspetti o momenti cruciali della funzione semidirettiva.

D'altra parte proprio a queste attività fa riferimento lo stesso t.u.¹² nella individuazione dei diversi indicatori utili a ricostruire l'attitudine a svolgere la relativa funzione.

Meritano di essere segnalate le attività di ausilio e assistenza al capo dell'ufficio nella redazione dei progetti tabellari o dei programmi organizzativi dell'ufficio, la gestione dei flussi e tempi di definizione dei procedimenti nel solco delle indicazioni delle tabelle e del programma organizzativo del rapporto informativo annuale sull'andamento dell'ufficio, la promozione concreta e attiva dell'innovazione tecnologica, la redazione dei rapporti informativi per le valutazioni di professionalità e di quelli attitudinali, l'organizzazione del lavoro in relazione alla gestione degli affari alla loro complessità e ai carichi di lavoro e del ruolo di udienza, l'organizzazione e la direzione di collaboratori e ausiliari, i rapporti con i magistrati della sezione e il personale amministrativo, con gli altri presidenti di sezione, con il Foro, con le altre categorie professionali e con l'utenza in relazione alla organizzazione del lavoro.

Particolarmente pregnanti e significative sono le attività di programmazione e di gestione delle riunioni organizzative funzionali alla trattazione degli affari e alla risoluzione di problemi organizzativi, alla discussione e all'approfondimento di innovazioni legislative e orientamenti giurisprudenziali, allo sviluppo e alla promozione delle attitudini organizzative dei magistrati e del personale amministrativo, al rispetto e alla valorizzazione delle pari opportunità.

Sul piano più prettamente organizzativo vanno evidenziati i compiti relativi al raggiungimento di standard di efficienza nel lavoro giudiziario e amministrativo, in relazione al programma organizzativo dell'ufficio o alla risoluzione di particolari profili problematici, alla ideazione e alla realizzazione di metodi operativi e di gestione dei servizi, alla progettazione e realizzazione tempestiva degli adattamenti organizzativi e gestionali.

Si tratta all'evidenza di compiti innumerevoli e nemmeno semplici, ben più pregnanti di quelli che talvolta nel corso del dibattito sviluppato sulle diverse *mailing list* della magistratura associata sono stati definiti e, probabilmente anche vissuti, come mera attività di assegnazione e minuto coordinamento interno/esterno, di noiosa verifica statistica, di frustrante programmazione, di mera rappresentanza con il dirigente dell'ufficio, mentre *appassionante* è stata considerata solo la funzione che riguarda la riflessione sugli orientamenti giurisprudenziali attraverso la valorizzazione delle riunioni di sezione.

12. Circolare n. P. 19244 del 3 agosto 2010 - Delibera del 30 luglio 2010 e succ. mod. al 12 gennaio 2011, *Conferimento degli incarichi semidirettivi. 1.1 Il merito, 1.2.1 Le attitudini funzionali, Parametri: capacità di organizzare e programmare l'attività, gestione delle risorse*, in *COSMAG - Documentazione*.

Le fonti primarie e secondarie disegnano il presidente di sezione come il magistrato che, oltre a espletare, come gli altri magistrati, in maniera altamente qualificata il lavoro giurisdizionale, sul piano organizzativo deve essere anche capace di promuovere un lavoro *di squadra* sia nella predisposizione della proposta tabellare relativa alla sezione, perché in un piano tabellare concepito in solitudine, si annidano facilmente errori, sia nell'attività di coordinamento, dato che questa può produrre risultati soddisfacenti solo se sorretta da uno spirito di collaborazione e di leale confronto tra tutti gli operatori.

Nel sistema ordinamentale vigente la sezione, soprattutto negli uffici di grandi e medie dimensioni, risulta costruita implicitamente come il punto nevralgico nel quale si giocano a un tempo la vita professionale di ciascun giudice (carichi di lavoro, standard di produttività, maturazione e accrescimento del bagaglio culturale sul piano tecnico e su quello organizzativo, valutazioni di professionalità, procedimenti disciplinari) e la qualità della risposta di giustizia dei singoli settori dell'ufficio tra i quali è ripartita la giurisdizione.

E la funzione semidirettiva costituisce, in conseguenza, il punto di riferimento per l'organizzazione di ruoli equilibrati, per l'individuazione di programmi di gestione credibili di cui il presidente di sezione è chiamato ad assumersi una precisa responsabilità anche in relazione alla crescita professionale e a eventuali situazioni di affanno e di ritardo dei magistrati.

Si può affermare, in conclusione, che nell'attuale quadro normativo la figura del semidirettivo costituisce punto di equilibrio fra la tutela della indipendenza dei magistrati, a volte enfaticamente intesa, e la assoluta necessità di esercitare la giurisdizione in modo qualificato, tempestivo e prevedibile; questa funzione è il punto di snodo del decentramento organizzativo; è l'argine al rischio di centralismi dirigitici correlati alla riduzione dei centri diffusi di potere giurisdizionale operata dalla legge di riforma del giudice unico di primo grado (decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51).

D'altra parte, in un sistema che pretende dai magistrati rigore e impegno notevoli senza fornire gli strumenti necessari ad affrontare la mole del lavoro quotidiano, la figura di un presidente di sezione professionalmente forte, in quanto culturalmente attrezzato (dal punto di vista della esperienza della giurisdizione e della cultura organizzativa e di quella ordinamentale) lascia il singolo giudice meno solo e meno esposto a rilievi disciplinari, alla sovraesposizione mediatica, ai condizionamenti interni ed esterni all'ufficio, al rischio della burocratizzazione della sua funzione; le funzioni di questa figura professionale, nei termini sopra ricostruiti, possono contribuire a isolare e a ridurre l'autoreferenzialità, ripudiata da tempo dalla magistratura progressista, del giudice-monade, rinchiuso nella propria stanza, attento esclusivamente alla solitaria creazione del suo prodotto unico e perfetto, cioè la sentenza, e dimentico del contesto organizzativo nel quale opera.

Non è un caso che il dibattito sull'ufficio per il processo e anche l'esperienza degli Osservatori si siano aggregati intorno alle funzioni del presidente di sezione.

2. Le proposte di cambiamento in campo

2.1. *Le difficoltà del CSM*

Dopo una prima fase di attuazione della riforma sono emerse le difficoltà del CSM di contemperare l'abbandono del criterio della anzianità senza demerito con i nuovi, più complessi, criteri di selezione dei semidirettivi. Era immaginabile e, forse, anche inevitabile, che in sede di prime applicazioni, il sistema di valutazione fondato su rapporti e pareri asettici, indefiniti, che non approfondiscono e non introducono chiare distinzioni dell'impegno e della capacità, poco attenti ai comportamenti dei magistrati all'interno dell'ufficio, avrebbero messo in crisi (e sono in grado ancora oggi di mettere in crisi) l'applicazione dei nuovi parametri.

I pareri e i rapporti conservati nei fascicoli degli aspiranti che hanno concorso e che concorrono per l'attribuzione di funzioni direttive e semidirettive rispecchiano il vecchio sistema di valutazione e, per di più, anche i rapporti e i pareri attitudinali confezionati alla stregua delle circolari consiliari più recenti stentano a essere predisposti nelle forme e con i contenuti oggi imposti, a dispetto di una consistente formazione somministrata in sede centrale¹³ e anche decentrata e di una produzione normativa consiliare sempre più rigorosa e stringente.

Le fonti di conoscenza degli elementi indicatori delle attitudini direttive e della valutazione del lavoro giudiziario, in conclusione, si sono rivelati sovente poco utili per una corretta valutazione in assoluto e in comparazione, anche da parte dei consiglieri del CSM più accorti a riconoscere nella selezione le intelligenze e non le cd. appartenenze.

Ne sono conseguite alcune nomine ritenute tanto incomprensibili da essere state sovente ricondotte, con semplificazione delle vere e cruciali questioni di fondo, alla logica spartitoria e clientelare, che avrebbe visto e vedrebbe tuttora coinvolta anche la componente consiliare progressista.

Ne sono conseguite, però, anche nuove e appassionanti riflessioni sui cambiamenti e sui correttivi necessari per rendere più efficace l'individuazione delle persone migliori e più capaci per svolgere le funzioni semidirettive.

Se i compiti e le funzioni che le diverse figure di semidirettivi sono chiamate ad assolvere sono quelli che descrive la normativa primaria e secondaria, secondo la ricostruzione sopra indicata, occorre verificare se le diverse proposte di cambiamento del sistema della loro selezione e del significato concreto da attribuire al principio codificato della temporaneità dell'incarico semidirettivo sono attuabili nell'attuale quadro normativo vigente e, soprattutto, quali le loro possibili implicazioni.

13. Cfr., *supra*, nota 6.

2.2. Il documento approvato dall’assemblea della sezione ligure in vista del XIX Congresso nazionale di Magistratura democratica tenutosi a Roma nel 2013¹⁴, il dibattito, le implicazioni delle proposte di riforma

Le modifiche auspiccate da una parte della magistratura progressista muovono dal dibattito originato dal documento approvato dall’assemblea della sezione ligure in vista del XIX Congresso nazionale di Magistratura democratica tenutosi a Roma nel 2013.

Nel documento è stato, del tutto meritoriamente, prospettato come ineludibile l’approfondimento del tema della dirigenza degli uffici giudiziari, in una prospettiva tesa a evitare che la inadeguatezza delle fonti di conoscenza e dei criteri di scelta fosse strumentalizzata per il ripristino della selezione fondata sul criterio dell’anzianità senza demerito (proposto in termini espliciti dal Segretario nazionale di Magistratura indipendente).

Nel documento è stata anche esplicitata, in maniera articolata e profonda, la necessità che la magistratura progressista contrasti, per evitare ricatti e condizionamenti, il riaffermarsi della cultura dell’organizzazione burocratica e gerarchica della magistratura.

La preoccupazione del riaffermarsi della carriera renderebbe opportuni, nella prospettiva del documento, ulteriori passi in avanti nel percorso relativo alla temporaneità degli uffici direttivi, e, nel solco della discussione aperta dalla sezione ligure di Magistratura democratica, sono state prospettate soluzioni varie che ruotano essenzialmente intorno alla figura semidirettiva, la quale dovrebbe operare per un tempo limitato, non potrebbe aspirare, all’esito della conferma, ad alcun incarico semidirettivo, dovrebbe essere individuata soltanto tra i magistrati che lavorano nella sezione o gruppo di lavoro, secondo un meccanismo di rotazione che dovrebbe coinvolgere soltanto chi offre la propria disponibilità, e che dovrebbe essere scelto dai giudici della sezione ovvero scelto, con provvedimento tabellare, dal capo dell’ufficio.

Le implicazioni favorevoli e sfavorevoli a questo tipo di nuova individuazione di semidirettivi sono state approfondite e ne sono stati evidenziati pregi e difetti nell’ambito di un interessantissimo scambio di corrispondenza telematica che l’economia di questa breve riflessione non consente di riportare.

2.3. La praticabilità delle proposte sul piano normativo

Le proposte di modifica si scontrano con il dato normativo di rango primario (come evidenziato al punto 1.1) che vuole che l’attribuzione degli incarichi semidirettivi avvenga per mezzo e all’esito di una procedura concorsuale, nella quale legittimazione e idoneità sono attentamente individuate dal legislatore secondo uno schema aperto a tutti e non solo a coloro che fanno parte dell’ufficio. Allo stato, nessuna norma di legge impedisce a coloro

14. Nel presente numero di questa *Rivista*, *supra*, pp. 46-49.

che abbiano espletato un incarico semidirettivo di partecipare alla procedura concorsuale per l'attribuzione di nuovo e diverso incarico, semidirettivo o direttivo, salva la legittimazione.

La circostanza che (art. 12 comma 1 decreto legislativo 160/2006) solo in caso di esito negativo di due procedure concorsuali per inidoneità dei candidati o per mancanza di candidature, il CSM, ove ritenga sussistere una situazione di urgenza che non consente di procedere a nuova procedura concorsuale, possa conferire di ufficio dette funzioni, non consente alcuno spazio per opzioni interpretative che consentano di escludere la procedura concorsuale e di ammettere che soggetti diversi dall'organo di autogoverno possano attribuire dette funzioni o selezionare e valutare gli aspiranti.

Dubito che sia opportuno e accorto sollecitare modifiche alle norme in vigore; il momento istituzionale e politico mi sembra il meno adeguato ed escludo che la magistratura associata, nelle sue istanze più progressiste, sia in grado di prevedere l'esito di processi di riforma ordinamentale e di contrastare anche al suo interno le spinte difensive, corporative, demagogiche e populiste che vanno consolidandosi sempre più. L'assetto ordinamentale in vigore, con tutti i suoi limiti, è stato il frutto insperato che faticosamente la magistratura associata, e Magistratura democratica in prima linea, sono riuscite a conquistare e di cui incredibilmente proprio Magistratura democratica ha pagato e sta pagando un prezzo tanto ingiustificato quanto consistente in termini di consenso.

2.4. Le possibili conseguenze della designazione da parte del dirigente, della scelta da parte dei magistrati della sezione, della rotazione

Al di là del dato normativo, non mi è chiara la ragione per la quale la designazione da parte del capo dell'ufficio possa apparire più tranquillizzante e appagante di una delibera consiliare adottata all'esito di una procedura concorsuale secondo modalità procedurali e valutative costruite per garantire scelte imparziali e utili per l'ufficio.

E ancor meno riesco a immaginare come fuori dal circuito dell'autogoverno, per quanti errori o leggerezze possano essere addebitati al CSM, sia ragionevole prevedere che clientelismi e paternalismi, restino esclusi.

Per quante regole e garanzie possano essere previste, pur mitigate dalla rotazione entro fasce di anzianità, la soluzione conferisce un potere smisurato al capo dell'ufficio. Si tratta di un incomprensibile passo indietro dal punto di vista culturale e ordinamentale rispetto al percorso che Magistratura democratica intraprese qualche decennio fa, con sparute rappresentanze in seno all'ANM, al CSM e ai Consigli giudiziari, con l'obiettivo di portare la democrazia e la trasparenza all'interno degli uffici giudiziari, per rendere effettivo e concreto il principio costituzionale, oggi invocato talvolta a sproposito, per il quale i magistrati si distinguono solo per funzioni.

I *collaboratori* del presidente sono stati notevolmente depotenziati nelle circolari consiliari relative alle tabelle grazie all'impegno pervicace di Ma-

gistratura democratica e anche con estrema difficoltà, tant'è che, a dispetto dell'introduzione dell'art. 47 *quater* Ordinamento giudiziario, nelle circolari consiliari in tema di tabelle i magistrati segretari continuano, seppur in via eccezionale, a essere ammessi nella struttura organizzativa degli uffici di grandi dimensioni. Con l'unico effetto dell'incremento del volume dei fascicoli personali e della moltiplicazione dei titoli dei magistrati segretari.

Quanto alla idea di sottoporre la nomina a una sorta di elezione interna da parte dei giudici della sezione o a un loro parere, essa non mi sembra adeguatamente approfondita nell'alterazione che comporterebbe inevitabilmente sul piano delle relazioni istituzionali, soprattutto negli uffici connotati da basso indice di avvicendamento nei quali la stanzialità è fattore di resistenza ai cambiamenti e di conformismo. Anche sul piano delle valutazioni di professionalità la vischiosità e ambiguità delle relazioni avrebbe effetti negativi, con buona pace dell'impegno di coloro che in seno ai Consigli giudiziari stanno provando a rendere credibili e utili queste fonti di conoscenza.

Ma le ragioni decisive che rendono inappaganti le soluzioni che ho sinteticamente esposto sono altre, ben più pregnanti di quelle sopra evidenziate.

La rotazione nell'incarico semidirettivo, attraverso la designazione del capo dell'ufficio o l'indicazione dei magistrati della sezione, parte dall'assunto che tutti i magistrati abbiano bagaglio professionale, culturale e formativo omogeneo e che siano in grado di svolgere in maniera indistinta e fungibile tutti i ruoli e tutte le funzioni che le esigenze di una corretta organizzazione del lavoro richiedono; parte dal presupposto, secondo me non condivisibile, che non sussiste alcuna esigenza di coordinamento, di programmazione, di utilizzo delle risorse necessarie per il conseguimento degli obiettivi sempre più precisi e complessi che gli uffici giudiziari oggi sono chiamati a perseguire.

A mio modo di vedere, le implicazioni più preoccupanti dei meccanismi selettivi diversi dalla procedura concorsuale sono non solo il dirigismo centralistico locale unico e monocorde, al quale ho fatto sopra riferimento, ma anche la svalutazione della funzione semidirettiva; entrambi questi effetti determinano, a loro volta, un inevitabile arretramento nel percorso, ormai avviato, di qualificazione degli uffici, qualificazione indispensabile per la qualità ed effettività della risposta alle istanze di tutela giudiziaria e per il riconoscimento della dignità e della professionalità dei singoli giudici.

È innegabile che gli uffici giudiziari sono realtà molto complesse perché sono composti da una pluralità di unità organizzative caratterizzate da relazioni connotate da rapporti a debolissima interdipendenza gerarchica (l'autonomia dei singoli giudici ha copertura costituzionale). In fondo l'unità organizzativa di base è costituita dal singolo magistrato, che per lo svolgimento del suo proprio lavoro, soprattutto nell'esercizio delle funzioni monocratiche, potrebbe non avvertire alcuna necessità di confronto con gli altri magistrati dell'ufficio, con la cancelleria, con gli utenti esterni.

L'esperienza insegna che sovente l'autonomia e l'indipendenza sono visute in maniera enfatica dal magistrato, al punto da farlo ritenere libero di

adottare o meno anche le innovazioni tecnologiche nell'ambito della organizzazione del proprio lavoro (sono numerosi ancora oggi i magistrati che hanno rifiutato e rifiutano di avere a che fare con la tastiera, tanto più se è del PC). E questo vissuto dell'autonomia, consolidatosi dalla possibilità offerta dal vecchio Ordinamento giudiziario di permanere nel medesimo ufficio e nelle stesse funzioni senza alcun limite temporale¹⁵, è stato mal governato dalle generazioni di dirigenti a cultura generalista, selezionati secondo il criterio dell'anzianità senza demerito, e privi delle capacità di creare comunità di lavoro idonee a garantire reale indipendenza, la quale è consapevolezza meditata delle opzioni interpretative e delle diverse prassi operative, processuali e non, e richiedenti una omogeneità di condotte e di interazioni con gli uffici di cancelleria e con gli altri attori del processo. E questa concezione dell'autonomia e dell'indipendenza, purtroppo, resiste e i presidenti di sezione di più nuova generazione fanno fatica a sradicarla.

È, dunque, indispensabile che le modalità di coordinamento all'interno dell'ufficio tra i magistrati e tra questi e il personale di cancelleria e all'esterno siano gestite in maniera professionale seria, forte e autorevole, perché l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati siano perseguite non come fine ma come valore e strumento di tutela giudiziaria effettiva ed efficace dei diritti, per evitare accentramenti dirigitici nelle mani del capo dell'ufficio della organizzazione della giurisdizione e del destino dell'indipendenza e dell'autonomia dei magistrati.

3. Le carriere parallele

Una premessa generale è ancora una volta necessaria per evitare equivoci e fraintendimenti.

È vero che il principio costituzionale secondo cui i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni mira a garantire autonomia e indipendenza all'interno degli uffici e a contrastare burocrazia e gerarchia, ma quel principio non va letto come negazione della specificità delle singole funzioni, tra queste vanno ricomprese anche quelle semidirettive, che oggi il complesso delle norme ordinamentali ha sistemato e previsto come complesse per quantità e per contenuti.

Sono fermamente convinta che Magistratura democratica e la magistratura progressista debbano impegnarsi ancora oggi, forse oggi ancora di più, perché il concetto di carriera continui a rimanere fuori dall'Ordinamento giudiziario e prima ancora dal modo di intendere la professionalità da parte dei giudici.

Credo che il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi comporti lo svolgimento di un servizio alla giurisdizione e nella giurisdizione, nella

15. Nelle funzioni specializzate questa possibilità è ancora attuale.

quale ogni funzione giurisdizionale è essenziale e preziosa, degna come ogni altra funzione. Come tale non deve essere vissuta e attesa come un premio per le funzioni giudiziarie svolte; ma, allo stesso modo, la sua mancata attribuzione non deve essere vissuta come una sorta di punizione ovvero di giudizio di disvalore sul lavoro giudiziario svolto. E questo per la semplice ragione che per l'affidamento di funzioni direttive sono solo richieste attitudini e competenze particolari, che attengono, appunto, all'aspetto organizzativo, attitudini diverse da quelle relative alle altre funzioni.

Non credo però che il sistema in vigore sull'attribuzione delle funzioni direttive e semidirettive e, segnatamente, la procedura concorsuale sia di per sé solo in grado di incentivare fenomeni di carriereismo, ovvero favorisca la creazione di circuiti paralleli nei quali corrano o giochino sempre le stesse persone, che cambiano sede per sedersi su una sedia omologa.

Probabilmente la temporaneità degli incarichi semidirettivi e direttivi avrebbe potuto essere affermata sul piano normativo in maniera più radicale, con previsione di apertura del concorso, alla scadenza temporale, a tutti e nel quale il direttivo o il semidirettivo uscente concorre al pari degli altri. Ma così non è, e, per le ragioni esposte nel corso di queste riflessioni, non è opportuno proporre riforme ordinamentali. Se fosse concretamente praticabile la riforma delle norme in tema di temporaneità delle funzioni semidirettive questa potrebbe essere sollecitata nell'ambito di una revisione più generale relativa alla mobilità dei magistrati¹⁶.

L'intero sistema delle fonti, primarie e secondarie insieme, contiene elementi sufficienti per escludere che siano concreti i rischi del consolidarsi di circuiti di professionisti delle funzioni semidirettive, ovvero delle cd. carriere parallele all'interno delle funzioni giudiziarie.

Ho già evidenziato che le norme primarie e secondarie non attribuiscono alcun valore di titolo preferenziale all'avvenuto svolgimento di funzioni semidirettive; il pregresso esercizio di dette funzioni costituisce solo elemento di valutazione dell'attitudine direttiva.

Il t.u. sulla dirigenza impone che si abbia *particolare riguardo ai risultati conseguiti*, e che il mancato esercizio di pregresse esperienze direttive o semidirettive, eventualmente svolte anche in via di fatto, impone che il giudizio prognostico sull'attitudine direttiva sia formulato sulla base della complessiva attività giudiziaria svolta dal candidato¹⁷. E nel sistema vigente, ove concorrono al conferimento di un posto direttivo un candidato che ha svolto funzioni direttive e un candidato che non ha mai svolto funzioni direttive o semidirettive, il primo non prevale solo per questo.

E ancora, in punto di conferma negli incarichi direttivi e semidirettivi, il t.u. in piena coerenza con gli artt. 45 e 46 d.lgs 160/2006 ha previsto che

16. B. Giangiacomo, *Alcune considerazioni sulla mobilità dei magistrati*, luglio 2013, in *Questione giustizia on line*, “Prassi e orientamenti”, www.magistraturademocratica.it.

17. Circolare n. P. 19244 del 3 agosto 2010 - Delibera del 30 luglio 2010 e succ. mod. al 12 gennaio 2011, parte II, paragrafo 1.2.1.

l'idoneità del magistrato a continuare a svolgere la relativa funzione sia accertata sulla base del servizio prestato e dei risultati conseguiti.

Sul punto la disposizione potrebbe essere rafforzata attraverso la previsione che l'accertamento verta sui concreti miglioramenti delle *performances* dell'ufficio diretto e sui precisi risultati conseguiti all'assolvimento del dovere di promozione da parte del semidirettivo, dei metodi collegiali di gestione degli uffici funzionali all'acquisizione di esperienze organizzative da parte dei magistrati.

Infine, la prospettata restituzione alle funzioni ordinarie come misura ineludibile per il contrasto al *carrierismo dei dirigenti* trascura di considerare che l'aggancio con la giurisdizione è nel sistema che prevede che coloro che ricoprono incarichi semidirettivi non sono esclusi dal lavoro giudiziario, essendo previsto solo un esonero quantitativo, nella misura prevista dalle tabelle.

Trascura, soprattutto, di considerare che l'acquisizione delle competenze organizzative richiede investimenti formativi e autoformativi che esigenze di razionalità impongono di preservare e utilizzare.

4. Superamento delle criticità del sistema

Il sistema di valutazione in vigore, che si va via via affinando anche con l'applicazione dei criteri dei cd. standard di produttività, può trovare proprio e anche nel ruolo dei semidirettivi sostegno quanto al miglioramento delle fonti di conoscenza

Il problema della attendibilità delle fonti a disposizione del CSM rimane oggi il vero serio punto cruciale della questione della selezione dei semidirettivi.

Esso richiede una più forte assunzione di responsabilità da parte dei consiglieri del CSM, i quali devono essere capaci di leggere in controtuce i rapporti e i pareri, di confrontarli adeguatamente con i prospetti statistici della singola articolazione e dell'intero ufficio, di incrociare dati e di disporre integrazioni istruttorie, di avviare seri flussi di comunicazione, sul punto la tecnologia è di grande ausilio, dei dati in possesso delle diverse commissioni.

Ma non può scaricarsi tutto e solo sulle spalle del CSM. Oggi è richiesta un'assunzione di responsabilità da parte di tutti i magistrati progressisti, di tutti i magistrati che credono che davvero il criterio dell'anzianità debba rimanere marginalizzato; che credono che i buoni presidenti di sezione siano quelli capaci di redigere rapporti di professionalità veri e approfonditi sull'impegno e sulla capacità; che ritengono doveroso mettersi in discussione in prima persona impegnandosi nei Consigli giudiziari e anche nelle commissioni flussi, dove emergono le storie dell'ufficio che pochi raccontano; che ritengono doveroso impegnarsi seriamente nell'attività relativa all'organizzazione dell'ufficio per essere in grado di segnalare scorrettezze e inefficienze in sede di osservazioni tabellari; che ritengono doveroso incalzare

i presidenti e il capo dell'ufficio a fare emergere le reali attitudini e le reali professionalità di tutti i magistrati.

Non credo che sia opportuno cercare modi e forme volti a imbrigliare la discrezionalità del CSM, perché non sono le regole stringenti quelle che possono limitare o evitare abusi e scorrettezze. È necessario, invece, che i rappresentanti nel CSM della magistratura progressista restituiscano alle scelte effettuate il senso di una precisa opzione culturale che premia concezioni della giurisdizione e dell'ufficio funzionali alla tutela effettiva dei diritti in tempi che diventino accettabili.

Se il percorso valutativo ispirato da questa chiara opzione sarà palesato nelle forme e nei modi più trasparenti possibili, anche attraverso la pubblicazione integrale delle valutazioni dei singoli candidati, le nomine dei direttivi e dei semidirettivi saranno credibili e faranno del CSM un organo autorevole in quanto legittimato all'interno della magistratura. Almeno della magistratura progressista.

IL DIRIGENTE DELL'UFFICIO GIUDIZIARIO. *QUIS CUSTODIET CUSTODEM*

di *Alessandro Pennasilico*

Ma chi ne sa più di lui? Più complesso diviene il ruolo del dirigente, più strettamente collegate alle caratteristiche del territorio le sue conoscenze e la sua attività, e più complicata diventa la valutazione del suo operato.

Un futuro da procacciatore. Sempre più si chiede al dirigente di un ufficio giudiziario di farsi carico del rinvenimento di risorse ulteriori rispetto a quelle ordinarie che scarseggiano. Deleghe e responsabilizzazioni da maneggiare con cura.

1. Ma chi ne sa più di lui?

È realmente valutabile il dirigente di un ufficio giudiziario? E se lo è, in che misura lo si può valutare? E come? E chi?

Partirei dal basso, accantonando, fin d'ora e dichiaratamente, in questo appunto di fine estate, pretese di scientificità, optando per un contributo da ragionatore di strada.

Così darò per scontato tutto quanto abbiamo detto e scritto negli anni recenti sulla controriforma del 2006, sui rischi per la indipendenza esterna e interna del pubblico ministero, per tentare una lettura del potere del dirigente, vissuto nella quotidianità da tanti che si trovano ad affrontarne la complessità, a misurarne gli spazi, e senza provare alcuna ebbrezza tentano di farne un uso misurato, efficace e legittimo.

Il dirigente, specie quello di procura, ha delle priorità di giornata, che non sono ancora quelle tabellari dell'ufficio.

L'agenda quotidiana prevede incontri, fissi e imprevisti, che occupano buona parte del tempo e spingono sempre più verso le ore serali lo studio e l'approfondimento di temi giuridici, fascicoli processuali e giurisprudenza.

Questione giustizia n. 2-3, 2013

Il lavoro negli anni è aumentato in maniera esponenziale rispetto alle mezze giornate di qualche capo di ufficio degli anni Ottanta, e la principale opera che deve svolgere il nuovo dirigente è rappresentata dalla selezione del proprio tempo, decidendo a cosa, e per quanto tempo, debba dedicarsi nelle 9-10 ore che quotidianamente gli impegna la sua attività.

Il programma della giornata non è un problema secondario, perché ne discendono conseguenze assai concrete sul piano giurisdizionale.

I colleghi dell'ufficio, comprensibilmente, vogliono parlargli ogni giorno, per confronti, suggerimenti, conforto nelle scelte investigative e processuali o per i problemi del loro lavoro (cancelleria, polizia giudiziaria etc.).

Il tempo dedicato dal procuratore ai sostituti può migliorare la qualità delle indagini e rafforzare la presenza dibattimentale della procura. Quindi in parte è doveroso, essendo, quelle qualità, la sostanza del lavoro. Già. Ma quanto della giornata va su quel piatto? Ché se si seguisse solo quel parametro, ce ne sarebbe da impiegare l'intera giornata. Quanto soffermarsi nelle investigazioni dei colleghi, nello studio del contenuto della loro attività lo sa solo il dirigente, che deve stabilire e dargli il relativo spazio. La soluzione non si trova nel Decalogo e neppure nelle ponderose circolari consiliari.

In un grande ufficio il problema della quantità di lavoro che si dedica alla conoscenza e alla consulenza insieme ai colleghi si pone anche con riferimento ai procuratori aggiunti, con scelte relative al *quantum* di delegabilità e del *quantum* di necessario contatto con i sostituti *omisso medio*. E nessun CSM potrà realmente valutare il dirigente in queste scelte sul tempo che non basta mai.

Se i sostituti sono oltre cento, si verifica una rarefazione dei rapporti tra i colleghi e il procuratore, con conseguente rischio di un suo ragionare in un'astrattezza direttamente proporzionata alle dimensioni dell'ufficio, e conseguente difficoltà di assumere in coscienza quel ruolo spiccatamente apicale e responsabile delle complessive scelte, che opera la procura, voluto e delineato dal decreto 106/06, pur con opportune letture delimitative che il CSM ne ha fornito.

Tra i rapporti pressoché quotidiani che si richiedono al procuratore, vi sono ovviamente quelli con la dirigenza amministrativa, per la naturale confluenza di tutte le decisioni verso il capo dell'ufficio, e i contatti a tutti i livelli con la polizia giudiziaria, per la determinazione di un quadro di attenzione alle problematiche delittuose di quegli specifici luoghi, che rappresenta una necessaria attività di conoscenza, per conseguenti indirizzi investigativi; conoscenza che deve precedere le stesse priorità dell'iniziativa penale, che si chiede al procuratore di fissare.

Ne consegue, infatti, l'attenzione delle locali forze di polizia e, alla lunga, lo stesso atteggiarsi di chi delinque. Nei fenomeni delittuosi, specie ad andamento incostante, che si affacciano di continuo dalla fantasia illegale o criminale in complicate situazioni sociali, come quelle che ho maggiormente conosciuto, la scelta dell'investigazione giudiziaria può comportare addirittura movimenti o risposte di massa e contrapposizioni sociali.

Si pensi a un intervento giudiziario che preveda lo sgombero delle centinaia di case abusivamente occupate e gestite dalla criminalità in certi quartieri, all'intervento sulle pressioni violente e ricattatorie di gruppi organizzati nei confronti delle amministrazioni comunali, per affermare inesistenti diritti al lavoro, che nulla hanno a che vedere con le corrette dinamiche sindacali, all'irrisolto tema della dislocazione delle discariche per i rifiuti, con relative proteste, nel caso che trascendano in violenza e prevaricazione.

Ed emergendo un nuovo problema, ne conseguono scelte concrete che non sono omologabili per l'intero territorio nazionale.

Un protocollo per la violenza nei confronti delle donne e delle fasce deboli comporta tempi di studio del fenomeno nella sua realtà locale, conoscenze delle situazioni territoriali di risposta, di affidabilità e gestibilità della materia da parte dei soggetti con i quali la procura interloquisce, ASL, associazioni, servizi sociali, la cui complessità di definizione e la verifica di fattibilità e di gestione è difficile anche spiegare in queste poche battute.

Un tema sempre trascurato come quello degli infortuni sul lavoro va affrontato attraverso la sensibilizzazione di una serie di soggetti che lavorano sull'argomento, forse addirittura prima di farne una priorità dell'esercizio dell'azione penale; priorità, che a volte fanno solo bella mostra di sé, consacrate in un programma organizzativo destinato più alle relazioni al consiglio superiore che a un agile intervento sul territorio.

I benefici, e per converso gli errori, di queste scelte saranno percepiti o subiti dalla cittadinanza e non saranno rilevabili dall'autorelazione del dirigente per la sua progressione in carriera o per altri incarichi direttivi.

Proseguendo in questa disorganica illustrazione dal basso della dislocazione, innanzi tutto temporale, delle energie del dirigente, prima ancora che dell'intero ufficio, l'attenzione e la cura necessarie per la sensibilizzazione al tema dell'edilizia abusiva, specie nelle zone vincolate, richiedono l'attivazione di una vasta rete di contatti e interventi, che vanno dalla collaborazione – a sua volta delineata ora in forma di *moral suasion*, ora in quella della fermezza verso gli amministratori locali e polizie a ciò preposte – all'attivazione di interventi procedurali fin qui poco praticati, come gli abbattimenti dei manufatti abusivi, con relativo recupero di risorse per procedervi e ulteriori scelte di priorità che abbiano a cuore le esigenze di territori devastati dall'abusivismo.

Una media procura ha una giurisdizione su alcune decine di comuni e questo dovrebbe dare il senso della complessità delle scelte e dello sforzo necessario per evitare disparità di trattamento che, prima ancora che odiose, rappresentano la negazione del nostro lavoro.

In un ufficio requirente di grandi dimensioni, in misura maggiore e in modo e più complicato, si pone il tema del patrimonio conoscitivo, reale e significativo, che deve concettualmente precedere e non seguire il programma organizzativo; il quale, con la diversificazione dell'intervento giudiziario su territori molto differenziati, sempre più costituirà il frutto del lavoro svolto quotidianamente e sempre meno una astratta premessa di linee ideali di intervento giudiziario.

In una procura distrettuale c'è, ad esempio, la scelta della misura da assegnare alla direzione distrettuale antimafia, che, ad onta di affermazioni manifesto, del tipo “tutte le sezioni hanno pari dignità”, viene nel concreto vissuta come prioritaria da larga parte dell'ufficio.

Una scelta che non tenga conto (e per farlo ne occorre la conoscenza) dell'entità delle organizzazioni criminali in quel territorio, della loro dislocazione e configurazione, delle modalità con cui si manifestano le attività delinquenziali, e non ne adegui correttamente la risposta in termini di destinazione dei sostituti procuratori, della loro assegnazione a gruppi di lavoro conferenti ai clan, rischia il sovradimensionamento di quella struttura specialistica, con sacrificio di altre sezioni dell'ufficio e delle materie da esse trattate; o, viceversa, il suo sottodimensionamento, con destinazione delle energie dell'ufficio a materie di minore impatto sociale e perciò meno prioritarie.

I rapporti con altri riferimenti ordinamentali e istituzionali, che richiedono, a mio avviso, un incremento deciso e una rivisitazione in chiave, prima ancora che deliberativa, conoscitiva delle possibilità e capacità della giurisdizione – e da non consegnare esclusivamente alle già previste riunioni formali o alle circolari consiliari – sono quelli tra i dirigenti degli uffici requirenti e di quelli giudicanti.

La scelta è innanzi tutto culturale e va consapevolmente intrapresa in vista di quelle che, sempre più, si presenteranno come opzioni strategiche per la giurisdizione, rappresentate da più complessive priorità, che si affianchino a quelle relative all'esercizio dell'azione penale di spettanza del procuratore della Repubblica; scelte d'intesa, dei dirigenti giudicanti e requirenti, che tengano conto degli sviluppi processuali delle azioni penali intraprese, della praticabilità dei carichi di lavoro che le procure riversano sui tribunali e che, principalmente, possano servirsi, in una visione complessiva di rendimento della giurisdizione, di dati circa gli esiti dibattimentali dei procedimenti avviati.

E ciò, in vista di indirizzi consapevoli sul se, sul quanto, sul come spendere le limitate risorse degli uffici giudicanti.

Non mi nascondo la complessità del tema e, ancora una volta, i rischi che tale visione prospettica può determinare in termini valutativi dell'opera dei dirigenti degli uffici, segnatamente di quelli di procura, potendo rappresentare, in una lettura malevola degli esiti delle ricerche statistiche, più che uno strumento di conoscenza e indirizzo dell'attività, una sorta di rendiconto, che può prestarsi, nella difficile congiuntura dei rapporti tra magistratura e politica, a ulteriori aggressioni nei nostri confronti.

Eppure, il tema di uno studio approfondito, direi scientifico, statistico e comparativo, degli esiti dell'enorme mole di lavoro giudiziario che viene avviato, con impegno immenso di uomini e mezzi, non sembra più eludibile, e sembra poter rappresentare anche una sorta di ulteriore bilanciamento dell'ampliamento delle possibilità decisorie che la novella ha conferito al procuratore della Repubblica.

Quanto descritto, per sottolineare come oggi, e più lo sarà in futuro, diversamente da quanto avveniva in passato, al dirigente è richiesto un programma

lavorativo che costituisca meno un assetto generale e astratto e, maggiormente invece, un intervento intelligente, che misuri le possibilità effettive della giustizia penale di far fronte alle esigenze di concrete realtà territoriali.

Ciò comporta il delinarsi di una figura di dirigente diversa dagli schemi passati, per la quale non mi nascondo i possibili rischi di contaminazione delle scelte giudiziarie con prevalutazioni politiche, che, dati i tempi che corrono, potrebbe ridare fiato alle mai sopite simpatie per la discrezionalità dell'azione penale, con tutto quanto ne consegue in termini di collocazione istituzionale del pubblico ministero.

La complessità che tento di descrivere è connotata da scelte, richieste al dirigente, che si muovono sempre più su di un piano concreto, su dinamiche sociali assai differenziate per territorio, delle quali a pochi è consentita una conoscenza approfondita, con conseguenti enormi difficoltà per chi quelle scelte del dirigente si trovi a valutare per giudicarne la professionalità.

L'intervento del CSM, quindi, diviene titanico, o almeno assai problematico, esorbitando, il giudizio da esprimere sui dirigenti, dai più consolidati parametri ordinamentali e astratti (del tipo criteri di delega o di assegnazione degli affari).

Seguo l'andamento dei lavori per l'ultimazione del nuovo palazzo di giustizia; complicata vicenda, ditte che vanno e che vengono, tengo la gara di appalto per i sistemi di videosorveglianza, quella per gli arredi, dispongo i modi del trasloco, la collocazione degli uffici nel nuovo edificio.

Studio l'allineamento dell'organizzazione dell'ufficio alle indicazioni della ispezione ministeriale, dalla quale pure è emerso un impegno fuori del comune del personale amministrativo.

Richiedo continuamente ai superiori uffici risorse in termini di applicazioni per fronteggiare una situazione complessa e che va ulteriormente depauperandosi di personale (per tacere del suo invecchiamento; per certi uffici giudiziari, età media 58 anni e mezzo!).

Chi può valutarlo realmente il dirigente? Chi può, anzi, prima ancora, realmente sapere cosa fa?

Incontri con le rappresentanze sindacali, consiglio dell'ordine degli avvocati, camera penale, rappresentanze dei vice procuratori onorari si tengono lontane da Roma, non solo geograficamente.

E allora tutti dovremo scommettere sul patrimonio culturale della magistratura italiana in materia di controllo dei poteri dei capi degli uffici e di tutela della indipendenza interna e operare per la messa a punto di ulteriori strumenti, e direi anche di sensibilità adeguate ai tempi, per un'opera di collaborazione e controllo, che veda protagonisti tutti i magistrati dell'ufficio – dotati peraltro di quelle conoscenze specifiche delle concrete esigenze territoriali – per il rispetto da parte del dirigente delle regole di garanzia e di eguaglianza, e per la finalizzazione della libertà di movimento, che oggi gli è consentita, al corretto indirizzo della giustizia verso un dichiarato e visibile bene pubblico.

2. Un futuro da procacciatore

Il discorso sulla finalizzazione più complessiva, concreta e consapevole dell'intervento giudiziario, cui si è accennato, si complica ulteriormente, se si sposta l'attenzione sull'altra tendenza di questi anni relativa alla dirigenza degli uffici, ossia il reperimento delle risorse.

La materia, a mio avviso, dovrà essere definita quanto più possibile nel prossimo futuro, perché c'è il rischio che si inneschi, quale incontinenza derivante da possibili fraintendimenti delle buone prassi, qualche fibrillazione imprenditorialistica e qualche compiaciuta mostra di sé, come procacciatore di risorse, tra i dirigenti degli uffici giudiziari.

Alle quali potrebbe fare da *pendant* un atteggiamento esortativo (come quello di un genitore che, per sollevarsi da affanni e sacrifici, spinga il figlio a cavarsela da solo) da parte degli organi istituzionalmente tenuti a fornire i mezzi (Consiglio superiore e Ministero), nei confronti del dirigente, affinché si spinga senza particolari vincoli nel mare della ricerca di risorse.

Sul punto, andranno fatte scelte molto chiare e fornite indicazioni univoche, innanzi tutto da parte dello stesso Consiglio superiore.

Perché, è utile e virtuoso (insomma *best*) che il dirigente dell'ufficio rinvenga, con intelligenza e fantasia, un di più di energie lavorative, collaborazioni scientifiche, disponibilità professionali, sostegni per il personale amministrativo, ma purché, a mio avviso, non si pretenda da lui un'attività di ricerca di energie e risorse sostitutive di quelle che gli organi preposti devono, invece, mettergli a disposizione.

E ciò, non in ossequio alla sua astratta figura di vertice, ma perché dalla proporzionata disponibilità di mezzi tra tutti gli uffici giudiziari del Paese discende, se non proprio l'assoluta garanzia di pari opportunità per i cittadini di ricevere giustizia, almeno la preordinazione di una minima e sufficiente attenzione all'utente da parte di una funzione primaria e di un servizio essenziale e ineludibile dello Stato.

Spero che il discorso che tento di fare non venga equivocado o scambiato per desiderio di una passività dirigenziale, peraltro oggi del tutto impossibile, ma inteso come una attenzione all'esigenza di pari possibilità per coloro che hanno la responsabilità degli uffici e, conseguentemente, per i cittadini che a quegli uffici si rivolgono.

Il Ministero della giustizia, ad esempio, in tema di informatica dovrebbe concretamente affermare strategie per un equilibrio sostanziale di risorse tra i vari uffici e consentire una tendenzialmente omogenea possibilità di smaltimento dei carichi di lavoro e, prima ancora, di metodi e prassi di registrazione degli affari; strumenti indispensabili per la opportunità di conoscenza e di contrasto dei fenomeni criminali presenti in un determinato territorio e la capacità di dare risposte tempestive ed efficaci, senza che il dirigente vada in giro a pietre mezzi informatici e attenzione tecnica per il suo ufficio.

Evitando anche, ad esempio, di istruire il personale (sempre quello dei 58 anni e mezzo) su vari Rege che si sono succeduti e di doverli poi riconvertire

nel SICP, con programmazioni che partono e non si sa quando arriveranno in tutti gli uffici.

Ho trovato una procura in cui, con impegno e attenzione, si sono reperite risorse per una migliore dotazione dell'ufficio e la installazione di un sistema di informatizzazione degli atti (TIAP) con l'insostituibile supporto del locale Cisia, senza il cui apporto non sarebbe stato possibile raggiungere i risultati ottenuti, anche in termini di maturazione professionale del personale amministrativo e dei magistrati dell'ufficio.

Ma tutti dispongono delle stesse opportunità?

Anche la ricerca dell'economicità della spesa è divenuta in questi anni uno dei punti cardine su cui vengono misurate le capacità di un dirigente.

In materia di intercettazioni telefoniche, per esempio, è stato possibile in passato diminuire la spesa da 12,50 euro a bersaglio a quella di 2,50 euro a bersaglio.

Più che complimentarsi con chi ci è riuscito, bisogna chiedersi perché ancora non si sia pervenuti alla sempre promessa gara nazionale da parte del Ministero.

Così, la ricerca di personale attraverso la stipula di protocolli con associazioni (ad esempio ex carabinieri) o università e scuole di specializzazione, oppure la partecipazione a fondi europei o regionali per ottenere l'apporto di nuove energie, o anche quel penoso reperimento di qualche applicazione o distacco dagli enti territoriali, sono azioni che il dirigente promuove per migliorare o, nella gran parte dei casi, addirittura per mettere il suo ufficio in condizioni di funzionare.

In chi si imbatte, però, il dirigente in questa navigazione in territori permeati dalla criminalità e dalla illegalità di ogni tipo, caratterizzati da un numero impressionante di amministrazioni comunali sciolte per infiltrazioni camorristiche?

Come difendere il dirigente dai rischi, presenti soprattutto negli uffici di non grandissime dimensioni, di un appannamento della sua immagine di indipendenza, quale conseguenza di relazioni di contenuto anche economico con amministrazioni comunali, provinciali o regionali, che elargiscono i fondi per far funzionare l'ufficio o per migliorare la sua efficienza?

Quindi, va bene ricerca di risorse, ma attenzione al dove, come, da chi; perché la tentazione del "va' figlio mio", cui accennavo, può divenire piuttosto pericolosa.

E accenno solo, a questo punto, anche a una problematica di enorme rilievo, che in conseguenza si pone: come si apprende il nuovo mestiere di dirigente?

La riforma ordinamentale delega alla Scuola superiore della magistratura l'organizzazione di appositi corsi, all'esito dei quali è anche prevista una procedura di tipo valutativo: sulla buona riuscita della formazione dei dirigenti si gioca in parte la scommessa sulla credibilità futura della scuola stessa e dell'intera magistratura. Sono sufficienti i corsi di pochi giorni previsti per una formazione che si pretende manageriale?

Chiudo questo appunto con una considerazione finale, che mi riporta, in maniera circolare, alla sua introduzione, circa il tempo a disposizione del procuratore e dei dirigenti in genere.

È consapevole il Consiglio superiore che c'è anche un problema delle personali risorse, addirittura temporali, nell'impegno del magistrato dirigente (in realtà il tema tocca tutti i magistrati, ma qui si parla dei capi degli uffici)?

La ripartizione della sua attività che, come ho cercato di illustrare, si compone di mille sfaccettature, neppure documentabili (e ho trascurato di trattare le più importanti, quali preparazione, professionalità, equilibrio nell'esercizio dell'azione penale), non deve rappresentare un problema solo del dirigente, ma dell'intera organizzazione giudiziaria.

L'organo di autogoverno ci dovrà fare i conti e cominciare a porre, tra i principi ispiratori della sua azione, degli indirizzi ordinamentali, delle disposizioni che dirama, delle interpretazioni che fornisce, degli adempimenti che richiede, dei valori che trasmette, dei provvedimenti che esige, quello della ricerca di ogni possibile semplicità.

Semplicità, preciso già immaginando le obiezioni, che non vuol dire trasmettere dal Palazzo dei marescialli approssimazione e superficialità, ma porre attenzione – nell'esercitare la propria funzione sovraordinata e nel trasmetterla al ricettore di quegli uffici lontani – anche alle condizioni di lavoro, alle necessità, alle priorità lavorative, tra le quali fanno irruzione quotidianamente le norme, le direttive, le richieste di adempimenti dell'organo di autogoverno.

Deve valutare, quest'ultimo, come andranno, nel concreto, a incidere e quanto richiederanno in termini di impegno e del dannato tempo che non basta mai a quei destinatari che hanno la ventura di dirigere un ufficio giudiziario.

In modo che io, per chiudere in leggerezza – mentre sto definendo un protocollo investigativo, redigendo una modifica del programma organizzativo, convocando una riunione, tempestando il Ministero di telefonate – non mi ritrovi, aprando la posta proveniente dal citato Palazzo dei marescialli, a socchiudere per un attimo gli occhi e a sognare una salatissima tassa di eccedenza a carico di tutti i consiglieri superiori per ogni circolare che superi le cinque pagine.

E in ciò, credo di essere in buona compagnia.

LA PROFESSIONALITÀ DEL PRESIDENTE DI SEZIONE PENALE E LA PROSPETTIVA DI “TABELLARIZZARE” LE FUNZIONI SEMIDIRETTIVE

di Ilio Mannucci Pacini

L'articolo trae spunto dalla specifica esperienza di reggenza di una sezione dibattimentale del Tribunale di Milano da parte del giudice anziano per tentare di delineare i compiti che è chiamato a svolgere il presidente di sezione in un ufficio di grandi dimensioni. Dopo avere descritto sinteticamente le funzioni organizzative e di coordinamento assegnate al presidente di sezione, l'articolo affronta la proposta (di recente formulata da molti magistrati nelle mailing list) di trasformare il procedimento di attribuzione del ruolo semidirettivo dalla nomina tramite concorso da parte del CSM all'indicazione da parte del dirigente dell'ufficio nella proposta tabellare presentata al CSM (quella che nel titolo è definita tabellizzazione dei semidirettivi).

Negli ultimi paragrafi si affrontano alcune questioni specifiche riguardanti i semidirettivi, dal dovere di vigilanza sull'attività svolta dai giudici della sezione, al procedimento di conferma e alle fonti di conoscenza su cui si basa quella valutazione, fino a delineare alcuni percorsi per la formazione di direttivi e semidirettivi traendo spunto dai corsi sperimentati negli ultimi anni di formazione consiliare.

1. Il contenuto dell'articolo

Questo articolo è essenzialmente il resoconto di un'esperienza professionale, piuttosto lunga quanto alle funzioni di giudice in una sezione penale dibattimentale di un grande ufficio giudiziario qual è il Tribunale di Milano, limitata a poco più di un anno quanto al coordinamento della medesima sezione (come presidente facente funzioni).

Attraverso questo resoconto intendo riflettere sui due profili indicati nel titolo, la “professionalità” del presidente di sezione e la prospettiva di tabellarizzazione delle funzioni semidirettive dei giudicanti di primo grado

Questione giustizia n. 2-3, 2013

(ma credo che la riflessione possa essere estesa alle ipotesi del semidirettivo d'appello e requirente).

L'articolo sarà prevalentemente incentrato sulla mia specifica esperienza, svolta presso un ufficio con una buona funzionalità (il dibattimento penale del Tribunale Milano), con peculiari caratteristiche di dimensioni e di tipologia di contenzioso, con competenza specializzata nella materia della criminalità economica, con un corretto equilibrio tra stabilità di composizione e rotazione dei giudici.

Un ufficio che io valuto in termini sostanzialmente positivi rispetto al complesso delle strutture giudiziarie. Per questo la “narrazione” dell'esperienza sarà priva di particolari problematiche di cattivo funzionamento, trattandosi di un ufficio efficiente nella definizione dei flussi di procedimenti e positivo nel rapporto tra i giudici e il personale di cancelleria.

2. La descrizione della struttura della sezione

Qualche breve indicazione sulla struttura dell'ufficio può essere utile per comprenderne le caratteristiche di funzionamento.

Le sezioni dibattimentali del Tribunale di Milano hanno una composizione di giudici identica, competenze specializzate ed eguali flussi di procedimenti (definiti attraverso un sistema di quote lavoro, che attribuisce un “peso” ai procedimenti specializzati e prevede un contemperamento correttivo mediante l'assegnazione “a pioggia” dei “residui”). Attualmente sono composte da un presidente e sei giudici, ma è prevista nel prossimo progetto tabellare la riduzione numerica dei componenti a 1+5 (che, a fronte delle carenze d'organico, rappresenta la struttura effettiva della gran parte delle 11 sezioni). Non è questa la sede per ragionare sulla struttura tabellare e sulle scelte che intendono modificarla, apparendo sufficiente richiamare il numero complessivo di giudici addetti all'ufficio dibattimentale penale (11 presidenti e 66 giudici, a cui vanno aggiunti i componenti delle sezioni delle misure di prevenzione e del riesame, che contano 2 presidenti e 12 giudici) e la previsione, con il progetto tabellare previsto per il prossimo triennio, di una riduzione di 11 unità, una per ciascuna sezione ordinaria. Delle 11 sezioni, 3 hanno competenza specializzata nella materia della criminalità economica; 2 della pubblica amministrazione; 3 della criminalità organizzata; 2 dei reati contro soggetti deboli; 1 sezione si occupa dell'esecuzione e di alcuni reati ritagliati dalle competenze delle altre sezioni. Esiste una larga parte di competenza residua assegnata “a pioggia” a tutte le sezioni.

Nell'anno 2012 i numeri complessivi del settore penale dibattimentale sono stati di circa 14.000 procedimenti monocratici sopravvenuti (e pari numero esauriti), con una pendenza di circa 5000 procedimenti. I procedimenti monocratici instaurati con rito direttissimo sono circa 3000 (ovviamente tutti definiti). I procedimenti collegiali sono circa 800 (e pari numero esauriti), con una pendenza di circa 580 processi. I tempi medi di definizione dei pro-

cedimenti (dalla prima udienza dibattimentale all'udienza in cui è pronunciata la sentenza) sono di 138 giorni per i monocratici, di 279 giorni per i collegiali. Rare sono le direttissime collegiali.

Passando a definire la struttura della sezione ove ho fatto il giudice per sei anni e da poco più di uno svolgo funzioni di presidente f.f., è composta da 6 giudici e, poiché il presidente è vacante da aprile 2012, funziona nella composizione di 1 presidente f.f. e 5 giudici. Le udienze (in relazione alle aule disponibili e al personale di cancelleria presente in ufficio) sono 4 collegiali alla settimana (previste negli stessi due giorni per i due collegi fissi) con durata che non può superare le ore 16:00 o le ore 17:00, tra le 5 e le 6 udienze settimanali monocratiche, con 3 udienze mensili destinate al GOT (che gestisce un ruolo aggiuntivo assegnato secondo il sistema previsto dal CSM).

I numeri della sezione nello stesso anno 2012 sono di circa 1300 procedimenti monocratici e di circa 100 procedimenti collegiali sopravvenuti e tendenzialmente esauriti e tempi di definizione medi analoghi a quelli dell'ufficio.

3. I compiti esercitati dal presidente di sezione

La normativa primaria riguardante i compiti del presidente di sezione è molto sintetica. Solo con il d.lgs 51/1998 sono state individuate le funzioni del presidente di sezione del tribunale, introducendo nel r.d. 12/1941 l'art. 47 *quater*.

In ragione del carattere essenzialmente pratico di questo contributo, non ritengo opportuno soffermarmi sulle questioni teoriche elaborate dalla dottrina sul ruolo del semidirettivo¹. Confronterò la previsione normativa con il concreto esercizio delle funzioni di presidente di sezione in un ufficio come descritto nel precedente paragrafo.

La previsione all'apparenza più rilevante è quella prevista alla lett. *b* dell'art. 47 *quater*, definita sinteticamente come assegnazione dei procedimenti ai giudici della sezione. L'introduzione nel Tribunale di Milano di un sistema di assegnazione informatizzato² per tutte le tipologie di procedimenti penali, ha ridotto le competenze del presidente di sezione nella fase di assegnazione, che oggi è totalmente automatizzata. Fino all'ottobre 2012, mentre i procedimenti penali provenienti dal GUP (collegiali e monocratici da udienza preliminare) erano assegnati automaticamente dal sistema secondo

1. Mi limito a segnalare l'analitica ricostruzione contenuta nel più recente testo di Pino Salmè (nota volume collettivo su *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, a cura di Domenico Carcano, Giuffrè, 2009) e la completa bibliografia in esso richiamata (nota pp. 295-296).

2. Il sistema Giada prevede l'assegnazione dei procedimenti alle sezioni in base alla "pesatura" secondo quote lavoro individuate su parametri validi per tutte le tipologie specializzate.

un'individuazione in ogni sezione di 2 collegi e di 6/7 giudici monocratici, i procedimenti da citazione diretta erano periodicamente trasmessi dalla procura della Repubblica alla cancelleria centrale penale del tribunale e da questa, secondo l'assegnazione a blocchi alle sezioni, ai presidenti di sezione. Questi ultimi assegnavano ai giudici un numero di processi “pesati” secondo il sistema delle quote/lavoro. Il presidente di sezione suddivideva i procedimenti tra i giudici attraverso la “pesatura” compiuta dal PM e indicava alla procura le date delle citazioni a giudizio. Un intervento privo di qualsiasi discrezionalità, atteso che si trattava di dividere ogni blocco di procedimenti per il numero di giudici presenti in sezione e indicare la data della prima udienza di ciascuno. Un provvedimento che avrebbe potuto essere adottato dalla cancelleria (e in alcune sezioni così era previsto, intervenendo il presidente solo nella verifica delle assegnazioni). Oggi anche questo ruolo di mero “contabile” è stato escluso dall'introduzione del sistema di assegnazione Giada anche per i procedimenti a citazione diretta. Il presidente di sezione non ha alcuna possibilità di intervento nell'assegnazione dei procedimenti ai collegi o ai giudici monocratici della sezione, per cui la previsione contenuta alla lett. *b* del citato art. 47 *quater* è limitata alla vigilanza sulla loro attività (su cui ci si soffermerà in uno specifico paragrafo).

La funzione di “distribuzione del lavoro tra i giudici” potrebbe intervenire nelle ipotesi in cui sia necessaria la redistribuzione dei procedimenti già assegnati a un giudice trasferito e non sostituito o il riequilibrio dei ruoli collegiali e monocratici, ma si tratterebbe di un provvedimento di modifica tabellare che dovrebbe essere assunto dal dirigente dell'ufficio e sottoposto alle verifiche di Consiglio giudiziario e Consiglio superiore, limitandosi il presidente di sezione a segnalare e proporre gli interventi di redistribuzione. Anche su questo profilo sarà necessario soffermarsi nella parte dedicata al ruolo di vigilanza sull'attività dei giudici della sezione.

Il secondo ambito previsto legislativamente è quello di collaborazione con il presidente del tribunale rispetto all'organizzazione dell'ufficio (lett. *d* dello stesso art. 47 *quater*).

Il compito ricorrente è quello della predisposizione dei calendari, richiesto sostanzialmente una volta l'anno dopo che nel Tribunale di Milano si è affermata la prassi di definire annualmente e con un anticipo di quasi un anno i calendari delle udienze.

Nel mese di marzo 2013 il dirigente dell'ufficio ha richiesto ai presidenti di sezione i calendari dell'anno 2014, così imponendo una programmazione a tutti i giudici anche dei periodi di ferie al di fuori dell'estate. Si tratta di un incombente che è espletato in automatico, atteso che è buona regola predisporre criteri omogenei che si ripetono di anno in anno. In quest'attività non c'è, né ci può essere creatività, tanto la struttura dei calendari è seriale. L'unica accortezza è quella di mantenere libere alcune udienze disponibili, per fare fronte a specifiche sopravvenute esigenze di giudici monocratici o di uno dei due collegi (processi straordinari da definire, aggravio di alcuni ruoli con necessità di udienze straordinarie per la definizione, processi con

imputati detenuti). L'intervento sul calendario può poi derivare dalle medesime esigenze straordinarie sopra indicate, con necessità di introdurre ulteriori udienze dopo avere reperito aula e assistente d'udienza.

Insomma, nessuna competenza manageriale specifica.

Tra le funzioni ausiliarie, va segnalata quella riguardante i rapporti informativi dei giudici in occasione delle valutazioni periodiche di professionalità. Esula dai limiti dell'articolo una ricostruzione del tema dei rapporti informativi, connessa a quella della valutazione di professionalità. Vi è solo da rilevare che i rapporti redatti dal presidente di sezione costituiscono, nei grandi tribunali, la principale fonte di conoscenza dell'attività del giudice sottoposto a valutazione, incentrandosi su quel documento una rilevante parte degli elementi su cui si fonda il giudizio del Consiglio giudiziario e del Consiglio superiore. Per questo "l'autenticità" di quei rapporti rappresenta una delle garanzie di adeguatezza del procedimento valutativo.

Nel contempo, i rapporti informativi redatti dal presidente di sezione costituiscono uno degli elementi documentali di valutazione dell'attività da lui svolta e devono essere attentamente esaminati nelle fasi di verifica dello svolgimento delle funzioni semidirettive.

La gestione dei rapporti con la cancelleria – compito previsto specificamente alla lett. *a* dell'art. 47 *quater* – concerne alcuni campi di intervento più simili al coordinamento delle esigenze personali di giudici e assistenti rispetto a quelle del servizio che non a una managerialità a mio parere poco pertinente: riguarda, a titolo di esempio, le presenze pomeridiane degli assistenti, il termine pomeridiano dell'udienza, i compiti che stanno al confine tra giudice e assistente (intestazione sentenza, ordine fascicolo), i problemi della cancelleria che incidono nell'iter processuale (ad esempio, la tempestività nella fase di esecuzione delle sentenze), la gestione fascicoli detenuti (ad esempio, la tenuta di un registro con le scadenze dei termini di custodia cautelare o l'adozione di sistemi informatizzati per rilevare il sopraggiungere di tali termini).

Alla lett. *c* dell'art. 47 *quater* sono previste le riunioni di sezione in uno dei due ambiti tipici dei momenti di incontro tra i giudici della sezione, quelle di confronto giurisprudenziale (che a Milano sono tendenzialmente tenute dalle tre sezioni specializzate nella materia della criminalità economica). Questo è un ambito importante che però non richiede specifiche competenze organizzative, se non la capacità di valutare le esigenze di approfondimento e confronto dei giudici nell'esercizio dell'attività giurisdizionale. È un problema di esperienza e conoscenza nella specifica materia trattata dalla sezione. Sul requisito della "conoscenza", indispensabile per un adeguato esercizio di molti compiti del presidente di sezione, mi soffermerò nel prossimo paragrafo.

Per rendere concreto il tipo di intervento che spetta al presidente di sezione nell'ambito dell'attività di aggiornamento e confronto giurisprudenziale, richiamo una recente riunione organizzata dai tre presidenti delle sezioni di criminalità economica avente a oggetto la giurisprudenza di merito e di le-

gittimità su alcune questioni in tema di reati di bancarotta, che costituisce la tipologia prevalente trattata dalla sezione da me presieduta nella composizione collegiale³.

Le riunioni previste dalla citata lett. *c* dell’art. 47 *quater* costituiscono una delle espressioni di quella formazione diffusa imprescindibile ricchezza della magistratura (ma questo è altro tema).

Vi è un altro ambito di riunioni, che rientra nella previsione generale di cui alla lett. *d* dell’art. 47 *quater*, quello sulle specifiche questioni organizzative interne alla sezione o riguardanti il tribunale nel suo complesso (ad esempio, connesse ai procedimenti trattati dalla sezione). In questo caso il ruolo del semidirettivo è quello di catalizzare le esperienze dei giudici che coordina e di esprimerle nel rapporto con il dirigente. Anche su questo richiamo una nota da me trasmessa al presidente del tribunale a seguito di un confronto con i giudici della sezione su un tema importante del contenzioso monocratico specializzato, quello dei reati fiscali, dopo che erano stati segnalati dai giudici numerosi procedimenti il cui decreto di rinvio a giudizio da parte del GUP era intervenuto a oltre cinque anni dalla data di commissione del reato, con l’impossibilità di definire il processo entro il termine di prescrizione⁴.

Altro esempio di riunione funzionale alla collaborazione con il presidente del tribunale è quella tenuta prima dell’estate su richiesta del dirigente dell’ufficio in relazione al progetto di riduzione dell’organico delle sezioni dibattimentali⁵.

3. Nella riunione, cui hanno partecipato la gran parte dei 18 componenti delle sezioni dibattimentali specializzate e alcuni giudici dell’ufficio GIP, un consigliere della Corte di cassazione della quinta sezione penale (specializzata nella materia fallimentare e societaria) si è confrontato con i giudici di merito sulle questioni giuridiche più rilevanti nei processi per bancarotta. Il confronto ha consentito di valutare i più recenti approdi della giurisprudenza di legittimità con la concreta trattazione da parte dei giudici di merito delle vicende fallimentari da cui originano le soluzioni di diritto cui perviene la Corte di cassazione.

4. Nel corso della riunione sono stati segnalati dai giudici i procedimenti di violazioni tributarie (essenzialmente quelle di cui agli artt. 2, 3 e 8 d.lgs 74/2000) pervenuti alla prima udienza dibattimentale a distanza di oltre 5 anni dalla commissione del fatto, per i quali il termine di prescrizione di 7 anni e 6 mesi rendeva del tutto improbabile la definizione in appello prima del decorso dello stesso. Nella nota conclusiva della riunione ho segnalato l’opportunità di valutare, congiuntamente con i dirigenti della procura e della corte d’appello, i tempi di trattazione di quei processi sin dalla fase delle indagini preliminari, secondo un approccio “sistemico” che non vedesse limitata al singolo ufficio la valutazione degli stessi. La questione, prospettata prima dell’estate, è ancora al vaglio del presidente del tribunale.

5. Nel Tribunale di Milano la consultazione dei giudici da parte del presidente avviene attraverso le riunioni di sezione e con una successiva riunione dei presidenti di sezione per una valutazione congiunta degli esiti con il dirigente dell’ufficio. Al di là della adeguatezza di questo modello di consultazione (sul quale qualche anno fa erano state prospettate perplessità, ritenute infondate dal CSM), la discussione sui modelli organizzativi dell’ufficio avviene essenzialmente all’interno delle sezioni. In vista dell’attuazione

Compete al presidente di sezione “gestire” i GOT, secondo le indicazioni previste dal CSM. Anche il tema del contributo che i giudici onorari possono fornire nell’ambito di una sezione penale dibattimentale esula dai limiti dell’articolo.

Ancora, richiamo la gestione delle “emergenze”, che nella mia esperienza di f.f. sono state poco rilevanti (le assenze per astensione facoltativa di due componenti dei collegi per circa venti giorni ciascuna, gestite con l’intervento del GOT sia nella trattazione delle udienze monocratiche, sia per la composizione dei collegi – con la definizione di 3/4 processi da parte di un collegio nella composizione con il giudice onorario).

Infine, vi è una competenza articolata e, in prospettiva, molto rilevante, quella che attiene al tema dell’informatizzazione. La questione è però delicata, perché coinvolge i rapporti con il dirigente dell’ufficio. Si può riassumere in una domanda: fino a che punto è consentita un’autonoma iniziativa di un semidirettivo rispetto a questioni strategiche come quelle dell’informatizzazione dell’ufficio?

Anche su questo ambito richiamo una proposta di strutturazione informatica del lavoro dell’ufficio intervenuta dalla sezione cui appartengo⁶.

4. La valutazione delle competenze specifiche richieste al presidente di sezione

Provo a svolgere alcune considerazioni sulle specifiche competenze descritte nel precedente paragrafo prima di formulare il mio giudizio sul tema centrale di questo contributo, cioè la possibile/auspicabile/opportuna/ necessaria tabellarizzazione delle funzioni semidirettive.

della revisione delle circoscrizioni (il 13 settembre il Tribunale di Milano perderà 15 posti in organico in seguito all’accorpamento delle sue sezioni distaccate ad altri tribunali) il presidente ha proposto in via d’urgenza la riduzione dell’organico di 5 sezioni dibattimentali in vista del nuovo progetto tabellare con il quale la composizione di tutte le sezioni sarà ridotto da 1 presidente e 6 giudici a 1 presidente e 5 giudici. La proposta è stata motivata con l’impossibilità di incidere sull’organico delle sezioni civili e di quella GIP/GUP, in considerazione della situazione di grave difficoltà che da molto tempo vivono questi ultimi uffici. Il presidente, dopo avere discusso con i presidenti di sezione, ha invitato questi ultimi a consultare i giudici in apposite riunioni, i cui verbali sono stati ulteriormente valutati prima di formulare la proposta di variazione tabellare.

6. Nella proposta da me formulata erano indicate alcune esigenze prospettate dai giudici della sezione con riguardo alla gestione delle cartelle condivise con la procura e la corte d’appello, la dotazione di strumenti informatici nelle aule d’udienza e nelle camere di consiglio per la verbalizzazione delle udienze e per consentire la pubblicazione delle sentenze con motivazione contestuale, la predisposizione di un sistema di scrittura vocale nelle aule d’udienza, la previsione di spazi per i testimoni che potessero essere chiamati all’interno dell’aula d’udienza tramite uno schermo gestito dall’assistente. Il progetto non è stato sviluppato, oltre che per le carenze di risorse, per la necessità di inserirlo in un programma di informatizzazione che coinvolgesse tutto l’ufficio.

In un ufficio come il settore dibattimentale del Tribunale di Milano (ma credo che il ragionamento valga anche per tutti gli uffici medio-grandi) le esigenze della sezione, quelle dei giudici e del personale di cancelleria che la compongono, le sue inefficienze e criticità, le “emergenze”, si possono affrontare solo conoscendo il tipo di lavoro e le modalità di funzionamento dell’ufficio. Credo che questo sia l’elemento più rilevante a sostegno della tabellarizzazione. La conoscenza dell’ufficio (della tipologia del contenzioso, delle modalità di organizzazione dell’attività giurisdizionale, della disponibilità di strutture – strumenti informatici, aule d’udienza etc. – del personale amministrativo e dei magistrati, del concreto attuarsi della struttura tabellare) rappresenta il presupposto indispensabile per svolgere adeguatamente il ruolo di coordinamento richiesto al presidente di sezione. Non si tratta di una conoscenza “astratta”, cioè frutto dell’analisi esterna della struttura e delle regole tabellari dell’ufficio, ma piuttosto di una conoscenza “sul campo”, che impone un’esperienza lavorativa più o meno limitata in quel contesto d’ufficio. Il giudice “catapultato” in una struttura che funziona, al quale sono attribuiti compiti di coordinamento e di direzione, sconta la mancata conoscenza di quell’ufficio e rischia di provocare tensioni e disfunzioni per interventi inadeguati rispetto alle sue esigenze. Il punto di vista esterno, pur importante in situazioni particolari, rischia di introdurre modalità di gestione che non intervengono sulle criticità e, inopportuna, modificano le positività. Naturalmente la mia valutazione prescinde dalle capacità del singolo presidente di sezione. Ragiono come se chi presiede (nominato secondo l’attuale meccanismo o tabellarizzato) abbia eguali capacità e sia adeguato al ruolo. A parità di competenze, chi conosce, per avervi lavorato come giudice, la sezione che è chiamato a dirigere, ha un valore aggiunto che l’esterno acquisisce solo con il tempo (quanto tempo, poi, dipende...). Per me, questo patrimonio di conoscenza non deve essere disperso. L’interno conosce l’ufficio ed è conosciuto dall’ufficio. Si tratta di un rapporto bilaterale che, se ben sfruttato, consente di mantenere costanti le modalità positive di funzionamento dell’ufficio e di individuare tempestivamente le criticità, favorendone la soluzione.

Va poi considerata la possibilità di valutare ogni tre anni il funzionamento dell’attività di coordinamento. La tabellarizzazione consentirebbe di verificare a ogni progetto tabellare se quel presidente di sezione ha ben operato (evitando il “trauma” di una mancata conferma, perché con l’individuazione tabellare non viene attribuito un incarico nell’ambito di un *cursus honorum*, ma piuttosto viene individuato tra i giudici in servizio quello che appare più adeguato a quel ruolo).

Le critiche. Si replica alla tabellarizzazione che le soluzioni interne rischiano di rendere statico l’ufficio, di bloccarne l’evoluzione, di non consentire modifiche rispetto alle disfunzioni che la soluzione interna può determinare. Io credo che il punto di vista interno vada temperato con le esigenze di cambiamento che possono venire dall’esterno. Ma secondo quale equilibrio?

Le trasformazioni sono connaturali al ricambio dei giudici di una sezione. L’esperienza milanese, la mia esperienza milanese, è sul punto del tutto ade-

guata. Nell'arco di sette anni (cioè il mio periodo di permanenza in sezione) sono il giudice con il maggiore periodo di presenza. In questo arco temporale sono cambiati due presidenti effettivi, tre presidenti f.f., 14 giudici, il periodo di permanenza medio degli attuali componenti della sezione è di due anni. Credo che questo dato numerico rappresenti meglio di qualsiasi altra considerazione la capacità di "cambiare" dell'ufficio. Le risorse esterne sono arrivate senza soluzione di continuità, la struttura organizzativa della sezione è mutata, la giurisprudenza si è consolidata coniugando gli approdi cui era giunta una sezione specializzata in una materia tecnica come quella della criminalità economica, con le innovazioni derivanti dalle nuove risorse di magistrati. Esula dal tema dell'articolo una ricostruzione specifica dei mutamenti giurisprudenziali della sezione, ma dal mio osservatorio privilegiato di giudice "anziano" posso assicurarvi che sia dal punto di vista organizzativo, sia con riguardo all'evoluzione giurisprudenziale, in questi sette anni non c'è mai stato neanche il rischio di una scarsa dinamicità del funzionamento dell'ufficio. Di fatto, io ho vissuto un'esperienza di semidirettivo tabellare, che svolge i compiti che ho descritto non per avere visto riconosciuta una carica ("onorifica"?), ma perché in questo periodo è stato incaricato di coordinare il gruppo di giudici della sezione. Come l'ho fatto io, avrebbero potuto farlo (forse meglio, forse con qualche difficoltà in più) gli altri cinque giudici della sezione e al nostro interno credo che il riconoscimento del compito di coordinatore in capo all'uno o all'altro non avrebbe determinato alcuna frizione.

Direte voi che quello da me descritto è un mondo ideale, che gli uffici giudiziari vivono di conflitti, che le ambizioni personali rendono inevitabili le scelte dell'organo di autogoverno. Infatti, non sono qui a proporre un'elezione democratica del semidirettivo tra i giudici della sezione (anche se questo tipo di selezione esiste in alcuni ordinamenti europei). Credo che la tabellarizzazione consenta di coniugare le esigenze di valutazione del circuito dell'autogoverno con il "potere" che deve essere riconosciuto ai giudici componenti della sezione di valutare l'adeguatezza di chi, nel triennio successivo, assumerà le funzioni di loro coordinatore.

La mia idea è che se un magistrato è interessato a un'esperienza in un determinato ufficio, chiede di esservi trasferito per fare il giudice, non per presiedere i giudici che sono più esperti di lui in quel tipo di contenzioso. Una volta inserito nell'ufficio, quel giudice, se ritiene di possedere doti organizzative (quelle che ho descritto nel paragrafo), potrà proporsi, dopo avere preso cognizione delle caratteristiche di funzionamento dello stesso, per il suo coordinamento.

Oggi, invece, i giudici aspirano a presiedere un determinato ufficio, a prescindere dalla loro conoscenza ed esperienza rispetto alla sua struttura organizzativa e al tipo di contenzioso.

Molti magistrati, troppi magistrati, hanno ambizioni direttive a prescindere dall'interesse per una determinata materia o per un determinato ufficio e il "passaggio" alla presidenza di una sezione rappresenta la prima tappa di un percorso professionale funzionale a realizzare tali ambizioni.

La questione su cui è necessario superare le ambiguità è se riteniamo che la struttura organizzativa giudiziaria richieda un ceto dirigenziale che possiede competenze di quel tipo o se, quantomeno al livello dei semidirettivi, si debba fondare su competenze organizzative diffuse.

Può discutersi se per la direzione degli uffici sia necessario un ceto dirigenziale appositamente formato, la mia idea è che a livello di semidirettivi sia preferibile la diffusione delle competenze tra il maggior numero possibile di magistrati.

Se invece riteniamo che la carriera dirigenziale debba essere strutturata attraverso la formazione di un ceto di semidirettivi e direttivi selezionato sulla base delle specifiche competenze organizzative o addirittura manageriali, devono cambiare radicalmente le modalità di selezione e di formazione dei magistrati che mostrano quelle ambizioni.

Non si può immaginare che tutti i giudici possano, solo perché sono professionalmente adeguati nell'attività giudiziaria, entrare a far parte del ceto dirigente. Non si può immaginare che l'anzianità senza demerito sia un requisito che consente l'accesso al ceto dirigenziale senza una valutazione e una formazione specifica. Dobbiamo ripensare alla scelta dei dirigenti e alla loro formazione, modellando la nostra struttura secondo parametri finora ignoti.

La seconda obiezione formulata alla tabellarizzazione è quella della deresponsabilizzazione e della dispersione di professionalità. Si sostiene, innanzitutto, che un semidirettivo tabellare (indicato ogni tre anni senza attribuzione del potere che deriva dalla nomina e dal titolo) sarebbe un coordinatore dimezzato, soggetto ai poteri dei giudici della sezione e a quello del presidente del tribunale. Si tratta di un'obiezione che si fonda su una visione gerarchica dell'organizzazione giudiziaria, nella quale si scontrerebbero poteri in conflitto tra loro perché portatori di diversi e spesso inconciliabili interessi. Un semidirettivo nominato rappresenterebbe, in questa logica, un contemperamento allo strapotere del dirigente, mentre uno tabellarizzato potrebbe diventare un mero ausiliario del dirigente (che lo ha individuato tra i giudici della sezione secondo le procedure della proposta tabellare). Non sono d'accordo con questa impostazione.

La mia idea è che il presidente di sezione debba essere individuato ogni tre anni attraverso un meccanismo di selezione che coinvolge innanzitutto i giudici della sezione. L'indicazione da parte del presidente di un semidirettivo “non gradito” ai giudici non sarebbe agevolmente avvallata da Consiglio giudiziario e CSM e, per contro, la preferenza accordata dai giudici a un componente della sezione che il presidente del tribunale non ritiene adeguato non avrebbe alcuna rilevanza nella scelta. La tabellarizzazione imporrebbe ai giudici della sezione e al presidente dell'ufficio di operare una scelta condivisa, evitando in tal modo situazioni conflittuali che talvolta si verificano negli uffici per la presenza di direttivi e semidirettivi anche solo caratterialmente incompatibili. Per questo sono convinto che un semidirettivo individuato con una procedura condivisa (e avvallata da Consiglio giudiziario e CSM) renderebbe più “forte” il presidente di sezione rispetto ai progetti gestionali

del dirigente, assicurando quel contemperamento tipico delle organizzazioni non gerarchiche come la nostra.

La questione della dispersione delle professionalità è, a mio parere, un falso problema. La tabellarizzazione consentirebbe di diffondere le competenze organizzative e di coordinamento, valorizzando, ai fini delle nomine dei direttivi, quei magistrati che negli anni e nell'ambito della loro esperienza professionale di giudice, hanno avuto occasione di svolgere anche per brevi periodi le funzioni di presidente di sezione. Consentirebbe di acquisire su una moltitudine di magistrati elementi di valutazione preziosissimi in occasione della scelta dei direttivi, non fondando queste ultime nomine solo su "parole", ma sui risultati ottenuti in occasione delle esperienze di coordinamento delle sezioni.

Mi restano da affrontare tre questioni specifiche, oggetto dei prossimi paragrafi. Al termine di questo vi propongo una specie di *brain-storming* sui pregi e difetti del presidente di sezione, una sorta di mansionario che, riprendendo un risalente articolo di Tamburino⁷, provi a delineare, in termini pratici, questo ruolo. Mi piacerebbe che questa fosse una lista "aperta", alla cui definizione contribuiscano i magistrati che hanno svolto o stanno svolgendo funzioni semidirettive.

I vizi:

- presunzione e autoritarismo, perché nella mia idea il semidirettivo è un giudice "alla pari" con gli altri componenti della sezione (e la tabellarizzazione sancirebbe questa idea);
- incapacità di scontentare i magistrati, perché chi ha compiti di coordinamento deve operare in ragione delle esigenze preminenti del funzionamento del servizio;
- carrierismo (non è necessaria alcuna spiegazione);
- pensare che una volta raggiunto quel posto si debba lavorare meno, perché credo che il presidente di sezione debba avere la più alta produttività dell'ufficio, senza però taroccare le statistiche.

I pregi:

- assumersi le responsabilità, perché chi dirige o coordina deve adottare consapevolmente decisioni sulle criticità dell'ufficio, non lasciare ai giudici le scelte che derivano e incidono sulla struttura organizzativa della sezione;
- lavorare più di tutti e, quindi, essere presente in ufficio costantemente (non sono concepibili presidenti, di sezione o dell'ufficio, che frequentino tre volte alla settimana ... succede, succede!);
- valorizzare e delegare (ma solo se il delegato è contento, altrimenti tocca a lui farlo);
- non adagiarsi sulle cose che non vanno (ad esempio segnalazione su ritardi di altri uffici o cose che non funzionano).

7. G. Tamburino, *I Consigli giudiziari e la valutazione delle attitudini*, in questa *Rivista*, 1992, p. 632.

5. La vigilanza

Mi ero riservato qualche specifica considerazione sul potere/dovere di vigilare del presidente sull'attività dei giudici della sezione. È un tema che potrebbe assumere una rilevanza al di là delle intenzioni della formula contenuta nella previsione normativa. Non sono esperto in materia disciplinare, ma alcune recenti esperienze mi hanno fatto considerare l'illogicità di un sistema che concentra la sua potestà punitiva sui singoli magistrati e non sull'autogoverno nel suo complesso e in particolare sull'anello dell'autogoverno costituito dai direttivi e dai semidirettivi. È noto che i procedimenti disciplinari sono negli ultimi anni molto aumentati in relazione a comportamenti che fino a qualche tempo fa non erano considerati così rilevanti nella definizione delle regole disciplinari del magistrato. Penso a due tipologie di illeciti, quello dei ritardi nel deposito dei provvedimenti e quello del mancato rilievo della decorrenza dei termini di custodia cautelare. Esempi non casuali, atteso che la giurisprudenza disciplinare è per la gran parte dedicata a queste tipologie di illeciti. Credo che sia ingiusto (non solo moralmente) ritenere il singolo magistrato l'unico responsabile dell'illecito disciplinare in presenza di un dirigente dell'ufficio che abbia consentito la realizzazione della violazione per sue carenze organizzative. Non ho una visione assolutoria del singolo (che talvolta ha le sue ingiustificabili responsabilità) ma la realizzazione dei comportamenti individuali sono spesso determinati dall'inadeguatezza del sistema organizzativo dell'ufficio, e in particolare del suo dirigente.

È concepibile che un presidente di tribunale (ma, per rimanere all'oggetto dell'articolo, un presidente di sezione) non intervenga per evitare al giudice di incorrere in ritardi che determineranno l'apertura di un procedimento disciplinare?

Quel comportamento di mancata vigilanza incide sul servizio offerto dall'ufficio.

È concepibile che un presidente di tribunale (e, per quanto lo concerne, un presidente di sezione) non predispongano strumenti che in generale evitino la mancata segnalazione della decorrenza dei termini di custodia cautelare, così lasciando in capo al singolo giudice la responsabilità di adottare artigianalmente un sistema che impedisca quella distrazione?

Nel nostro lavoro di giudici penali utilizziamo con grande maestria l'art. 40 comma 2 cp. Non penso a procedimenti disciplinari che coinvolgono tutta la catena direttiva, ma mi chiedo come possa il CSM (che è composto dalle stesse persone che svolgono funzioni disciplinari) non valutare le responsabilità organizzative dei dirigenti o dei semidirettivi i cui giudici sono stati giudicati (e magari condannati) per violazioni disciplinari determinate dalle inadeguatezze organizzative dell'ufficio. Se i giudici di una sezione depositano con ritardo, quel presidente di sezione è inadeguato a svolgere le funzioni di vigilanza. Se un giudice non provvede a una o più scarcerazioni perché nel suo ufficio non esiste un sistema di rilevazione delle decorrenze

dei termini di custodia cautelare (dal più banale registro detenuti a più elaborati sistemi informatizzati gestiti dalla cancelleria), quel dirigente o semi-direttivo non è adeguato alla gestione organizzativa dell'ufficio. Mi chiedo se sia mai accaduto in occasione di una nomina a direttivo o a semidirettivo o, ancora di più in occasione di una conferma, che le carenze dei giudici dell'ufficio fossero ricondotte a responsabilità organizzative del dirigente da parte di quegli stessi consiglieri che avevano giudicato e magari condannato disciplinarmente i singoli giudici per violazioni spesso riconducibili all'ineadeguatezza del dirigente.

6. Qualche considerazione sulla valutazione dei semidirettivi

Nel procedimento di valutazione dei semidirettivi l'elemento centrale è quello della conferma. Sul procedimento di conferma più che sulla nomina oggi deve investire il circuito dell'autogoverno.

Credo che sia molto difficile valutare nel percorso professionale di un giudice se sarà capace di coordinare una sezione. Certo, c'è la gestione del proprio ruolo, la capacità di rispettare i tempi di definizione dei processi e di deposito dei provvedimenti, di collaborare alla gestione della sezione nel caso in cui sia chiamato a farlo. Ma nella generalità dei casi i giudici vengono valutati con riguardo ad altri parametri di professionalità, tra i quali non è necessariamente compresa la capacità organizzativa (sulla cui sussistenza è difficile avere a disposizione elementi prima di un'esperienza sul campo di coordinamento dell'ufficio). Spesso i giudici più anziani di una sezione vivono periodi di presidenza f.f. (che possono costituire fonte di conoscenza delle attitudini organizzative) ma nella gran parte dei casi le valutazioni del CSM per la prima nomina a un incarico semidirettivo si fondano esclusivamente sulla valutazione delle funzioni giurisdizionali e non su quelle organizzative. Diverso è il momento della conferma, quando Consiglio giudiziario e CSM hanno a disposizione elementi significativi per valutare le attitudini di quel semidirettivo. Io credo che si debba evitare una ripetizione dell'errore se quel presidente di sezione non si è mostrato all'altezza. E gli elementi di valutazione non mancano:

- la situazione della sezione prima e dopo il periodo quadriennale;
- i verbali delle riunioni di sezione;
- i contributi all'attività organizzativa del presidente dell'ufficio;
- i rapporti informativi sui giudici della sezione in occasione delle valutazioni periodiche di professionalità;
- il controllo sui GOT;
- i contributi all'informatizzazione.

Certo, la tabellarizzazione agevolerebbe il sistema di valutazione, consentendo ogni tre anni di valutare se quel giudice ha svolto adeguatamente quei compiti.

7. Allora, perché un semidirettivo tabellare?

Concludo tentando di dare una risposta convincente alla domanda del titolo. Innanzitutto, va richiamata l'esigenza che ha sollecitato la discussione sulla tabellarizzazione, cioè la critica al carrierismo. Io credo che sottrarre al meccanismo della nomina (e dell'attribuzione di un titolo) la gestione dei semidirettivi rappresenterebbe un'opzione culturale funzionale al mutamento di mentalità della categoria. Oggi si è aperta la caccia all'incarico. Molti magistrati, anche giovani, pensano che la propria carriera vada “costruita”. Si è creato un clima diffuso di ambizioni personali che vede nell'acquisizione dell'incarico il trampolino per una “futura radiosa carriera”. Non dico che tutti i magistrati hanno questa idea, ma l'aria che si respira è questa. Sia chiaro, non che i magistrati più anziani siano da meno. Anzi, l'idea che la propria carriera sia un percorso a tappe verso incarichi sempre più prestigiosi (e che non ammette passi indietro) è diffusissima tra i magistrati che oggi rivestono incarichi direttivi o semidirettivi (quindi, magistrati ultra sessantacinquenni).

Rarissimi sono i casi di presidenti di tribunale e di presidenti di sezione che, terminato il periodo di otto anni, siano disposti a tornare a fare il giudice. A prescindere dal buon esito della loro esperienza direttiva, sembra quasi che passare da un incarico all'altro sia imprescindibile, perché tornare a fare il giudice non rientra nel percorso professionale da loro individuato (ed è vissuto come una *capitis deminutio*).

Io credo che questo sia un elemento che pregiudica fortemente il nostro sistema giudiziario (e in particolare il suo ambito organizzativo). Il sistema giudiziario italiano è una gerontocrazia. Di recente è stato pubblicato uno studio sull'età media dei pensionamenti di alcune categorie di dipendenti pubblici e la magistratura si assesta su oltre 70 anni. Poiché la gran parte dei posti direttivi e semidirettivi è assegnata ai magistrati più anziani, significa che in magistratura la classe dirigente (quella classe dirigente selezionata sulla base dell'anzianità senza demerito e priva di qualsiasi adeguata formazione) ha un'età media di poco inferiore ai 70. Ho un rispetto assoluto per la saggezza e l'esperienza dei magistrati prossimi alla pensione, ma credo che sia necessario ragionare sull'adeguatezza di questo sistema. Oggi, chi termina un'esperienza di semidirettivo o direttivo ritiene di non poter tornare a fare il giudice, adducendo motivazioni nobili di professionalità che non deve essere dispersa.

Ma mi chiedo e vi chiedo: è vero che tutti i nostri dirigenti o semidirettivi hanno una professionalità tale da non poter essere dispersa?

Ma se i dirigenti sono tutti così capaci, perché il sistema giudiziario italiano funziona con inadeguatezze così evidenti da non dovere essere spiegate?

Io credo che la tabellarizzazione consentirebbe di verificare in concreto se chi fino a oggi ha diretto le nostre sezioni ha una professionalità così elevata da non dovere essere dispersa, tentando così di limitare i vizi del carrierismo nella nomina dei dirigenti (potremmo poi discutere come affrontare il tema...).

Le altre positività le ho già accennate.

Vi è, innanzitutto, la verifica triennale degli obiettivi del semidirettivo. Con la nomina tabellare, ogni triennio il circuito dell'autogoverno sarà in grado di valutare se quel direttivo è stato o meno adeguato, attraverso i medesimi meccanismi che oggi valgono solo in sede di conferma. Si può obiettare che con l'attuale sistema la verifica sarebbe quadriennale, ma segnalo che il meccanismo della conferma in concreto non appare adeguato a rimuovere le situazioni di semidirettivi che non funzionano. Credo che sia un problema di "titolo". La mancata conferma è vissuta dal circuito dell'autogoverno come un trauma che pregiudicherà la carriera del magistrato perché attesta che non è adeguato a svolgere le funzioni di coordinamento e organizzative proprie del presidente di sezione. Nel caso di tabellarizzazione, la modifica di chi in quel triennio sarà chiamato a svolgere quelle funzioni sarebbe fisiologica, perché tra i giudici della sezione molti potrebbero essere in grado di assumere quell'incarico. Vi è poi da considerare che la tabellarizzazione coinvolge nella verifica i giudici della sezione (attraverso la loro consultazione), mentre oggi il procedimento di conferma non prevede il coinvolgimento di coloro (cioè i giudici) che più di ogni altro conoscono come quel semidirettivo ha funzionato. Insomma, credo che una verifica in sede tabellare sia molto più adeguata rispetto a quella della conferma.

Il terzo profilo di positività è la diffusione delle competenze di coordinamento e organizzative. Come detto, la tabellarizzazione consentirebbe a molti giudici di svolgere quei compiti che oggi sono legati alla nomina a presidente di sezione, senza attribuire titoli, senza costruire carriere, ma semplicemente valutando se siano in grado, oltre che di fare il giudice, di coordinare il lavoro di altri giudici. Credo che questo sistema sarebbe adatto a formare giudici con competenze di coordinamento e organizzative, cioè adeguato a un'organizzazione come quella giudiziaria.

Il quarto elemento è l'acquisizione di un patrimonio di conoscenze sulle competenze dei magistrati che consentirebbe una selezione dei dirigenti più adeguata. Se l'incarico semidirettivo non costruisce carriere, la verifica di funzionamento dell'ufficio coordinato dal presidente di sezione tabellarmente individuato introdurrà elementi diffusi di valutazione di quei giudici in occasione delle nomine a direttivo. Se un presidente di sezione non ha funzionato, necessariamente non potrà ambire a ricoprire un incarico direttivo. Ma con questo sistema un'esperienza non positiva non sarà definitiva come nel caso di una mancata conferma, perché lo stesso giudice potrà avere occasione di un altro triennio tabellare. D'altronde, il posto direttivo non è un diritto di tutti i magistrati, è indispensabile cominciare a pensare che la magistratura non può essere un esercito di soli generali.

8. Quale formazione per i semidirettivi?

Al termine di queste considerazioni non è facile affrontare compiutamente il tema della formazione dei semidirettivi. Vi propongo alcuni spunti

di riflessione tratti dall’esperienza del periodo di permanenza al Comitato scientifico del CSM e della conoscenza della formazione decentrata milanese. Innanzitutto, la formazione consiliare destinata ai direttivi e ai semidirettivi è stata carente. Per molti anni è stata limitata alla formazione ordinamentale, svolta secondo metodologie tradizionali e convegnistiche. Una formazione che è stata indispensabile (per l’inadeguatezza della formazione di base su quella materia), ma che ha mostrato nell’ultimo decennio limiti enormi, rispetto ai quali i formatori del CSM non sono stati in grado di offrire strumenti più consoni alle esigenze di chi per la prima volta era chiamato a svolgere funzioni di coordinamento e organizzative.

Sfogliando il sito del CSM i corsi per dirigenti svolti fino al 2009/2010 (analoghe caratteristiche avevano i corsi per i nuovi componenti dei Consigli giudiziari) sono stati limitati a relazioni e dibattiti sulle materie ordinamentali classiche (le tabelle, i concorsi interni, le applicazioni e le supplenze, da ultimo i programmi di gestione), senza una specifica formazione *lato sensu* organizzativa. Forse i nostri dirigenti o semidirettivi avevano bisogno di quella “formazione informativa”. Io credo però che quel tipo di intervento abbia risentito più degli altri del ritardo della nostra formazione sulle metodologie didattiche. Vi è stata, nel mio triennio di permanenza al Comitato scientifico, una sola iniziativa rilevante, articolata in 5/6 corsi dedicati ai nuovi dirigenti degli uffici, quella realizzata dal precedente CSM tra il 2009 e il 2010, che ha coinvolto in ogni corso tra i 50 e gli 80 neo-dirigenti. Per chi ha partecipato a uno di quei corsi, le poche considerazioni che intendo proporre appariranno riduttive.

L’articolazione dei programmi proposti ai partecipanti, la ricchezza dei contributi dei magistrati (sia dei tutor, sia dei partecipanti) e degli esperti formatori coinvolti, la fatica e la soddisfazione per il risultato di quelle giornate di formazione rende difficile sintetizzarle. L’invito è quello di leggere il programma di uno dei corsi, che fa comprendere la loro struttura metodologica e le caratteristiche di quel tipo di formazione, che potrebbe essere definita “un’autoformazione guidata”. Sui tre temi individuati in alcune riunioni preparatorie (a cui hanno partecipato i componenti del Comitato scientifico incaricati della gestione, gli esperti in materia di organizzazione non giuristi e i tutor magistrati che avrebbero affiancato questi ultimi nella gestione dei gruppi), le tre giornate di formazione hanno visto i partecipanti, divisi in gruppi sulla base della provenienza territoriale e delle funzioni svolte, partecipare alla discussione su:

- la progettazione e il governo delle interdipendenze organizzative;
- la valutazione di risorse e prestazioni;
- la comunicazione pubblica e i rapporti con i media.

Ogni esperto, affiancato da due tutor magistrati, guidava i tre gruppi (con un numero di magistrati di 20/25) nel corso delle tre giornate su ciascuno dei temi per 4/6 ore. La traccia degli argomenti di confronto era la stessa, ma le dinamiche della discussione la modificavano sulla base dei contributi dei partecipanti. Il corso terminava con una sessione pomeridiana di valutazione

dei lavori, svolta da un quarto esperto non giurista che nel corso delle giornate e al termine di esse acquisiva gli elementi per una verifica delle criticità emerse nelle sessioni. L'impegno dei formatori è stato molto faticoso, con alcune riunioni preparatorie, altre tenute durante le giornate di corso (dalle ore 18:00 in avanti) per valutare le sessioni, altre ancora successive al corso, per affinarne la struttura. L'impegno dei partecipanti è stato faticoso ma coinvolgente, considerato che tutti erano costantemente sollecitati all'attenzione e all'intervento rispetto alle questioni trattate. Ho avuto la fortuna di partecipare quale componente del comitato scientifico a due corsi di quel tipo, uno destinato ai dirigenti di uffici medio-piccoli (procure della Repubblica e tribunali), l'altro ai dirigenti dei tribunali di sorveglianza e per i minorenni. È stata la formazione migliore alla quale ho partecipato.

Ecco, avrei alcune idee di corsi per semidirettivi, strutturati secondo quel modello metodologico, con divisione degli uffici in diverse tipologie⁸, preparazione dei temi più rilevanti, coinvolgimento di esperti non giuristi.

Una formazione non convegnistica, strutturata sulla condivisione di esperienze e sull'individuazione di quelle migliori (le *best practices*), da diffondere tra tutti i magistrati che per quel triennio ricopriranno tabellarmente il ruolo di presidente di sezione.

Sarebbe indispensabile che la Scuola attivasse circuiti di autoformazione gestiti dalle strutture decentrate di confronto tra semidirettivi che hanno le medesime caratteristiche dimensionali e di contenzioso. Una formazione che potrebbe funzionare anche nell'ipotesi di tabellarizzazione dei semidirettivi.

Ma questo è il contenuto di un altro articolo.

8. Potrebbero essere divise le esperienze formative tra semidirettivi di uffici grandi e medi, con specifiche sessioni destinate alle sezioni civili e a quelle penali, e uffici piccoli, dove le sezioni sono spesso costituite dai soli giudici del collegio e dove il ruolo del presidente di sezione ha caratteristiche diverse da quelle illustrate in questo articolo.

PARTE QUARTA

LE FUNZIONI DIRETTIVE

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

I QUADRI DIRIGENTI OGGI, TRA GIURISDIZIONE E ORGANIZZAZIONE

di *Claudio Viazzi*

La tendenza ineliminabile a rimettere continuamente in discussione i traguardi rischia di riportare in auge modelli a buona ragione abbandonati. Dobbiamo piuttosto chiederci se verso i dirigenti valgono ancora ragioni di diffidenza come negli anni Ottanta. Se appaiono rari i casi di gestione scarsamente indipendente o opaca, sono molto concreti i rischi derivanti da gestione inefficace e da inadeguatezza culturale dei dirigenti.

Mentre la struttura giudiziaria presenta molte soluzioni felici sul piano della scienza dell'organizzazione, la modestia dei risultati dipende da molti fattori, tra cui il basso livello di coordinamento, la ridotta partecipazione, la tendenza di troppi a "autorganizzarsi", l'idea che tutti sono intercambiabili, quella che si oppone a ogni seria valutazione, la inadeguata valorizzazione delle figure semidirettive. Migliorare i criteri in sede di nomina, non attendere il quadriennio per una prima valutazione del dirigente e non considerare un secondo incarico in sede diversa come un ritorno alla "carriera" sono altri aspetti centrali.

1. Periodicamente, nel dibattito interno alla magistratura, i riflettori si riaccendono sul problema della dirigenza degli uffici e sulle criticità permanenti a essa connesse, ragion per cui appare ogni volta opportuno "aggiornare" il tema cercando di discernere che cosa va mantenuto nell'assetto raggiunto e cosa se mai cambiato o corretto, ma sempre con l'avvertenza decisiva di evitare, in questa doverosa opera di "bonifica", di buttare via, come si suol dire, con l'acqua sporca... anche il bambino! Il che significa evitare di rimettere ogni volta in discussione punti fermi cui sono approdati l'Ordinamento giudiziario e il sistema del governo autonomo della magistratura (temporaneità degli incarichi dirigenziali, ridimensionamento drastico del parametro dell'anzianità, abbandono della perniciosa regola dell'anzianità senza demerito, idea dei quadri dirigenti come tassello decisivo e indispen-

Questione giustizia n. 2-3, 2013

sabile dell'organizzazione, ruolo e funzione di servizio e non carriera onorifica), tentando invece di aggredire soprattutto le permanenti disfunzioni del sistema, che restano situate soprattutto a livello di selezione e di adeguatezza del "rendimento" sul campo dei quadri direttivi.

Ciò premesso e venendo subito al cuore della questione, la domanda di fondo che dobbiamo porci è se i "capi" (e in qualche misura i "capetti") siano ancora quella realtà "pericolosa" per la giurisdizione e il suo statuto costituzionale, magistralmente descritta da Elena Paciotti qualche anno fa¹, quando li definiva «*un'anomalia intollerabile in un sistema istituzionale democratico, unico esempio di potere assoluto in capo a soggetti legibus soluti*», e se, non essendolo più in quella misura, continuano a essere soggetti di cui ancora diffidare, oppure se siano diventati del tutto e irreversibilmente un'altra cosa, non più insidiosa per l'indipendenza dei magistrati come quando erano strumento di "governo" politico della giurisdizione per vie interne attuato dal potere dominante.

Non è, infatti, casuale – e si tratta di un dato di realtà – che da un po' di anni si parli ormai del dirigente incapace o insoddisfacente pressoché esclusivamente in termini di inidoneità a organizzare e dirigere le risorse materiali e umane dell'ufficio, non in grado cioè di far funzionare meglio i servizi da questo erogati: in altri termini il baricentro della "pericolosità" della funzione direttiva si è spostato oggettivamente dall'area dei valori fondanti la giurisdizione, primo fra tutti l'art. 101 Cost. che tradizionalmente è sempre stato letto, in relazione all'avverbio "soltanto" in esso presente, come un chiaro riferimento anche all'indipendenza del giudice da qualunque "potere" diverso dalla legge e dunque anche dal suo "capo"² all'area ben distinta dell'art. 97 Cost. i cui valori sono direttamente collegati, quanto ad attuazione nel nostro comparto, anche ai compiti fondamentali di tipo amministrativo, organizzatorio e gestionale affidati alla rete dei quadri dirigenziali degli uffici giudiziari. Certo, pur sempre "amministrazione della giurisdizione", ma non giurisdizione in senso stretto.

Ora, questa trasformazione non è certo cosa da poco, perché riflette esattamente il portato più positivo e progressivo dell'evoluzione democratica che ha avuto negli anni il nostro ordinamento e con esso il sistema di autogoverno, facendo sì che, se oggi si annidano ancora dei pericoli sul piano costituzionale sul ruolo e funzione dei capi, questi si riducono piuttosto a situazioni di assente o cattivo esercizio di tale ruolo e funzione e dunque alla tematica del buon andamento dell'ufficio, scolpito nell'art. 97.

Sta di fatto, a conclusione di queste necessariamente sommarie considerazioni, che oggi dalle cronache giudiziarie (perfino quelle relative agli uffici requirenti dove, dopo la riforma degli anni 2000, sono stati introdotti profili di maggiore gerarchizzazione interna) sono quasi del tutto assenti, come in

1. E. Paciotti, *La questione dei dirigenti degli uffici giudiziari*, in Quaderni di *Questione giustizia*, 1986, sulla professione del giudice.

2. G. Borrè, relazione introduttiva al seminario "Giudici e democrazia", 1992.

tempi non lontani, gli scontri, gli scandali, i sospetti e le polemiche in seno a tanti uffici tra i magistrati e certi dirigenti sulla conduzione di determinati processi o sull'assegnazione di un certo affare, sull'opacità e insindacabilità delle scelte organizzative influenti sull'esercizio dell'azione penale e sulla giurisdizione. Conflitti e polemiche che un tempo erano la regola e vedevano al centro l'uso arbitrario di poteri discrezionali dei capi che interferivano direttamente e pesantemente sull'esercizio della giurisdizione.

Ora, da questo punto di vista tanta acqua è passata sotto i ponti e la figura, ruolo, funzioni dei dirigenti si sono profondamente trasformate in uno con la nostra storia associativa e la parallela espansione del governo autonomo della magistratura in piena conformità al dettato costituzionale, ponendo al centro di quelle funzioni il potere e le capacità organizzative, entro le quali rimane e si esaurisce necessariamente quel "grumo di gerarchia" che appartiene strutturalmente a qualsiasi posizione di sovraordinazione amministrativa, compresa quella del dirigente giudiziario, e sottoponendo viceversa al massimo contenimento e controllo tutto quanto potesse e possa incidere sull'esercizio indipendente e autonomo della giurisdizione.

Diceva, infatti, lucidamente Giuseppe Borrè che *«per gli incarichi direttivi è poco pertinente invocare il principio dell'eguaglianza delle funzioni. Pari possono essere le funzioni sebbene collocate più in alto o più in basso nella scala processuale, perché la loro sovraordinazione o sottoordinazione esprime diversità di compiti e non scalini di "gerarchia", mentre nella sovraordinazione del "capo" è insito un elemento amministrativo di gerarchia»*³.

2. È però un altro dato di indubbia realtà che, oggi, questo ruolo dirigenziale rimodellato, non più *legibus solutus* ma ipercontrollato e inserito ormai da anni organicamente, non lo si dimentichi, in una mini scala gerarchica costituita, alla base dagli stessi quadri direttivi e quindi, salendo, dagli organi di amministrazione della giurisdizione collegiali e misti (Consigli giudiziari e CSM), continui a rappresentare un punto dolente e poco efficace dell'organizzazione giudiziaria. Perché? È una questione di strutturazione dell'organizzazione? Oppure le cause sono di diversa natura?

Venendo quindi più vicino al tema cruciale dei poteri organizzativi del dirigente, per cercare di dare una risposta un po' diversa dal solito, può essere utile partire dalla ricetta che Google da sulle organizzazioni aziendali per stabilire quali siano gli indicatori da cui ricavare se un'organizzazione ha un futuro in cui sperare oppure se è destinata al fallimento. Si tratta di cinque punti o indicatori di forza e, specularmente, di debolezza la cui presenza possiamo verificare nella realtà giudiziaria, pur con i necessari e ovvii adattamenti (prendiamolo quasi come un gioco...) e con l'avvertenza in ogni caso arcinota che, anche se i nostri uffici non sono sussumibili nel modello aziendale in senso

3. G. Borrè, *C'è ancora una carriera in magistratura*, Quaderni di *Questione giustizia*, cit.

stretto, rappresentano comunque realtà organizzative che erogano servizi che debbono rispettare canoni di efficienza, economicità e razionalità gestionale.

Cominciamo dagli indicatori ritenuti fonte di debolezza: *a*) un'organizzazione senza futuro è quella in cui esistono troppi livelli gerarchici che la ingessano; *b*) il "mantra" più ricorrente e ripetuto dalla dirigenza è che "tutti sono sostituibili"; *c*) il lavoro è strutturato secondo un orario rigido e uniforme; *d*) tutta l'attività si svolge all'interno dell'ufficio; *e*), infine: *e*) i processi decisionali discendono solo dall'alto.

Al contrario, gli indicatori che segnalano la capacità dell'organizzazione di rilanciarsi e di sperare in un futuro migliore, come suoi punti di forza, risultano essere: *a*) pochi livelli gerarchici (massimo tre); *b*) un mantra fondato sull'idea della persona giusta al posto giusto e nel momento giusto; *c*) la mancanza di un orario predefinito (essendoci soprattutto obiettivi da raggiungere); *d*) l'inesistenza di un obbligo di stare sempre in ufficio; *e*) l'esistenza di processi decisionali che partono anche dal basso.

Ora, se si accostano questi indicatori alla realtà organizzativa dei nostri uffici si constata immediatamente che l'Ordinamento giudiziario vigente è effettivamente strutturato in un modo tale da veder realizzati pressoché tutti gli indicatori forti descritti mancando viceversa quelli deboli. Infatti: parlando di magistrati i livelli di sovraordinazione (se non piace chiamarli gerarchia) sono solo due (il magistrato semidirettivo e il dirigente dell'ufficio). Se mai una determinante complicazione è data dalla parallela presenza di una struttura amministrativa con i propri livelli gerarchici e le cui note insufficienze, specie a livello dirigenziale, si sommano negativamente alle nostre, interferendo pesantemente quindi sull'efficienza complessiva del servizio (così come potente è l'altro fattore esterno di condizionamento costituito dall'avvocatura). Non esistono poi un orario di lavoro predefinito e tanto meno un obbligo di costante permanenza in ufficio (ergo l'attività lavorativa è improntata a canoni di notevole flessibilità e da pochi momenti di coercizione organizzatoria). Tutte le procedure di selezione del personale, dal conferimento degli incarichi semidirettivi e direttivi fino all'assegnazione dei magistrati negli uffici sono incentrate prioritariamente sui parametri delle attitudini e del merito nell'ottica dell'individuazione dell'idoneo per ogni funzione determinata, e quasi nessuno crede più alla fungibilità di tutte le funzioni o, che è la stessa cosa, alla possibilità per chiunque di svolgere qualsiasi funzione essendo tutti surrogabili. I processi decisionali organizzativi, da ultimo, non promanano più dall'unico pulpito insindacabile del capo ma sono strutturati formalmente sul coinvolgimento procedimentale e sul concorso di diversi soggetti, entro una logica quindi molto partecipativa ed egualitaria.

E allora, se tutto ciò corrisponde alla struttura formale del nostro ordinamento, in cui fanno capolino quegli indicatori "virtuosi", perché, ciò nonostante, i nostri uffici, mediamente, alla fine funzionano male e sono inefficienti? Evidentemente il problema è più ampio, per cui quegli indicatori non bastano di sicuro: è la questione di come, da un lato, concretamente si attuano i criteri organizzativi di fondo e, dall'altro, del contesto più generale

di un'organizzazione giudiziaria complessa in cui operano, accanto ai giudici, altri soggetti, interni ed esterni (già si è accennato al ruolo decisivo che giocano la struttura amministrativa con il nodo della doppia dirigenza e gli avvocati, con la loro incidenza sulla quantità e durata dei processi). Esistono, comunque e ciò nonostante, precise responsabilità dei magistrati e, in particolare, dei quadri dirigenti. Ma quali rimedi e a quale livello? Normativa da cambiare o normativa data da attuare meglio?

3. Rispondere motivatamente e approfonditamente a tutte queste domande richiederebbe un lavoro che va ben oltre i limiti di questo scritto, ragion per cui si cercherà di fornire solo alcuni sintetici spunti di riflessione da cui scaturiscono quelle che ritengo essere alcune pesanti debolezze culturali del nostro corpo. Il primo punto è partire dallo scarto esistente tra la realtà e quello che gli indicatori esprimono, ma non per metterne in discussione alcuni, ma solo per farli funzionare meglio. Quindi, favorire ulteriormente negli uffici i processi decisionali partecipati; mantenere sì una certa flessibilità negli orari e nelle modalità della prestazione lavorativa ma accentuando i momenti di confronto e coordinamento collegiale, di fissazione di programmi e obiettivi da realizzare e di controlli sui risultati raggiunti; cercare il più possibile di collocare le persone giuste nei posti giusti, eliminando definitivamente l'idea del giudice tutto-fare e onnisciente. Per quanto attiene poi ai livelli di sovraordinazione esistenti bisogna essere chiari una volta per tutte: essi sono necessari, fondamentali e utili, debbono essere mantenuti, valorizzandoli e non considerandoli ancora tra le righe di tanti discorsi (come poteva accadere un tempo) un male più o meno da rimuovere o comunque da contenere al massimo. Questo è un vizio evidente di certi nostri persistenti ragionamenti prigionieri del passato e al contempo un pregiudizio perdurante che alcuni (e forse neppure pochi) in magistratura e soprattutto in Md continuano a portarsi dietro, perché semplicemente pensano ancora al capo come al personaggio pericoloso (per l'indipendenza dei magistrati) che operava fino a qualche decennio fa. Se si hanno dunque davvero a cuore le sorti della giurisdizione, intesa come servizio pubblico da assicurare a tutti indistintamente, questo pregiudizio va definitivamente messo nel cassetto e la questione dell'organizzazione (e dei suoi indispensabili dirigenti) va messa al centro delle nostre attenzioni (poi si parlerà anche delle belle e delle cattive giurisprudenze, ma con la consapevolezza che se l'organizzazione non funziona fare giurisdizione effettiva diventa pura testimonianza) e allora i quadri dirigenti in essa operanti vanno rafforzati e non indeboliti (se mai si tratta di sceglierli e controllarli poi meglio, ma irrobustendoli). Se, come si diceva un tempo, la giurisdizione in sé non ha fini, ce li ha e come l'organizzazione in cui quella inevitabilmente si esercita, e quanto più le risorse sono lesinate e scarseggiano tanto più si esalta la necessità di dotarsi di programmi e progetti, di individuare le priorità e gli obiettivi da realizzare, di razionalizzare le risorse date e di reperirne nuove, di assicurare nel concreto l'attuazione del principio di eguaglianza. E tutto questo non potrà

mai essere assicurato anarchicamente da ciascun magistrato individualmente, per quanto indipendente e professionale sia, se resta monade separata da altre monadi, sulla base delle sue sole scelte personali e “di campo” per quanto nobili, occorrendo invece che la dimensione in cui si affrontano i problemi sia collettiva, frutto del coinvolgimento dell'intero ufficio, e costituita da una fitta e continua trama di interrelazioni, di confronto e di dialogo, mediati, coordinati e orientati proprio dai suoi quadri dirigenti. Qui si annidano quindi le prime evidenti ragioni di fondo del cattivo funzionamento del sistema: il disinteresse diffuso per i problemi organizzativi unito a un eccessivo individualismo; la troppa monocraticità esistente nei processi; una scarsa propensione al lavoro per obiettivi, collettivo e coordinato; una perdurante visione che privilegia una sorta di diritto del singolo magistrato all'autorganizzazione; insomma, cosa su cui tornerò, una diffusa insofferenza della base verso l'ottica sottesa all'art. 47 *quater* Ordinamento giudiziario, che resta una delle norme più importanti introdotte negli ultimi anni e di cui ancor oggi lamentiamo la scarsa incidenza organizzativa, proprio per le ragioni appena elencate.

Altra concausa del cattivo funzionamento è certamente il fatto che continua a serpeggiare, nelle concrete dinamiche dell'autogoverno e nella realtà degli uffici, il “mantra” (che rientra come s'è visto tra gli indicatori deboli) secondo cui “tutti sono sostituibili”, perché tutti i giudici in carne e ossa (e non le loro funzioni) sono eguali e che qualunque diversa prospettiva che suoni un minimo meritocratica (anche nella forma più blanda di individuare, quando ci si riesce, il posto giusto per ciascuno, che è molto di meno dell'indicatore prima citato, per noi oggettivamente irrealizzabile, dell'uomo giusto al posto giusto e perfino nel momento giusto) sia un qualcosa di “demoniaco” da combattere. Ciò è il frutto di due modi di ragionare sbagliati: il primo è una confusione evidente con quello che era il tradizionale sistema meritocratico su cui poggiava la vecchia carriera in cui il sistema dei concorsi selezionava i migliori in astratto, collocandoli in uno status superiore, mentre oggi il problema è tutt'altro dovendosi, giustamente, destinare le persone più idonee a posti concreti e specifici, di volta in volta individuati; il secondo è il perpetuarsi di una malintesa e fuorviante interpretazione dell'art. 107 Cost. dove la pari dignità di tutte le funzioni si è, dopo le battaglie associative degli anni Sessanta, indebitamente trasformata nella considerazione e valutazione dei magistrati come tutti eguali tra loro (facendo fallire, com'è noto, le valutazioni professionali introdotte dalle leggi di abbattimento della carriera e rischiando ancora adesso di produrre lo stesso insoddisfacente approdo nella gestione delle nuove valutazioni periodiche introdotte dalle riforme del 2005/2006). Insomma anche qui sono certe ideologie burocratico-corporative dure a morire che pesano sulla funzionalità del sistema.

Quanti condividono realmente la lucidissima analisi di Paolo Martinelli di qualche anno fa su questo problema? «*Mentre negli anni Sessanta il riferimento alla Costituzione ha permesso a tutti i magistrati di trasformare i principi del giudice naturale e del giudice soltanto alla legge in una potente spinta egualitaria che accresceva i presidi della indipendenza di ciascuno,*

oggi è inevitabile che l'affrontare la responsabilità della concreta durata dei processi restituisca rilevanza alle differenze di laboriosità, di resistenza alla fatica, di velocità, insomma di capacità lavorativa che dividono i magistrati non in conseguenza di scelte ideologiche ma ben più inesorabilmente per la diversità delle caratteristiche di ciascuno. Si apre dunque, anche all'interno della magistratura una contraddizione davanti alla quale molti arretrano: dopo aver diffuso per decenni la tranquillizzante profezia che il crescere dell'indipendenza del singolo magistrato avrebbe portato naturalmente a una crescita della funzionalità complessiva della giurisdizione, i magistrati devono prendere atto del palese fallimento di quella profezia e si trovano a dover affrontare la prospettiva (assai meno gradevole) di scegliere al proprio interno i più idonei a ciascun ruolo professionale ad altri meno idonei con il ferreo metro della capacità di ciascuno di produrre risultati concreti e misurabili»⁴.

Questa sacrosanta riflessione dovrebbe, a mio avviso, definitivamente spazzare via, per lo meno tra di noi, una rinascite ideologia della giurisdizione intrisa di egualitarismo burocratico in cui – solo perché gli odierni meccanismi selettivi funzionano a volte in modo insoddisfacente – aleggiano alcuni allettanti mantra: che il merito torni a coincidere con l'anzianità senza demerito; che tutti possano, anzi debbano, organizzarsi a loro piacimento purché rispettino il massimo carico esigibile fissato; che la progressione nelle valutazioni professionali debba alla fin fine premiare tutti in modo indifferenziato, pigri e operosi, equilibrati e squilibrati, lavoratori instancabili e sfaticati.

Dobbiamo, in altri termini, in tutti i luoghi e occasioni mettere al bando eccessi di signorilità e tolleranze corporative, dato che non stiamo parlando solo di questioni interne ai magistrati, di “affari di famiglia” ma dell'efficienza o dell'inefficienza di un servizio pubblico essenziale e dei modi e tempi di tutela dei diritti lesi dei cittadini. Numero delle udienze, numero dei provvedimenti, durata dei rinvii e durata dei procedimenti, cessano cioè di essere una questione privatamente decisa dal singolo che si erge, solo perché è ormai quasi sempre giudice monocratico, nella sua indipendente solitudine a determinare il proprio livello di rendimento, a decidere a cosa dare priorità, cosa tutelare di più e cosa di meno. Essi invece diventano sempre più un momento controllabile, pubblico e collettivo su cui tutti ci dobbiamo misurare ai vari livelli di esperienza professionale e responsabilità organizzativa, dai presidenti di sezione ai capi degli uffici e al sistema dell'autogoverno periferico e centrale, in cui, partendo dagli uffici, si snodi un reale e partecipato confronto (che è del resto il “cuore” più positivo dei progetti di gestione introdotti dall'art. 37 dl 98/11, altro tassello fondamentale della nuova idea di organizzazione partecipata) in cui ciascuno chieda conto all'altro dei modi con cui ha affrontato e intenda affrontare il problema dei tempi dei processi e quindi chi deve esercitare un controllo lo faccia.

4. P. Martinelli, *La durata ragionevole del processo come cardine di un nuovo associazionismo giudiziario*, in Quaderni di *Questione giustizia*, 2001, sul nuovo art. 111 Cost.

4. Queste ultime considerazioni richiamano immediatamente il tema cruciale del ruolo dei presidenti di sezione nei tribunali dopo l'unificazione degli uffici di primo grado, divenuti dirigenti intermedi degli uffici con i nuovi e decisivi compiti attribuiti dall'art. 47 *quater* Ordinamento giudiziario, norma ancora "sottoutilizzata" nelle concrete prassi organizzative degli uffici (dove troppo spesso domina ancora la visione tradizionale del semidirettivo presidente del collegio e/o mero distributore del lavoro tra i giudici della sezione) e dunque da valorizzare al massimo per trarne tutte le enormi potenzialità che contiene.

Ecco perché andrei molto cauto a cavalcare proposte che qua e là sono affiorate, anche in casa nostra, di abolizione della funzione semidirettiva come frutto di concorso e nomina consiliare e sua sostituzione o con la sua tabellarizzazione o perfino con l'elettività ad opera dei giudici della sezione o del gruppo di lavoro che sia.

Le proposte, lo dico con franchezza, non mi convincono affatto e le trovo, anzi, figlie di quel pernicioso egualitarismo corporativo che tanti guasti ha prodotto nella nostra organizzazione e che ha introdotto, tanto per capirci, un sistema talmente omogeneo tra "controllori" e "controllati" (attraverso l'abbattimento della carriera, la temporaneità e reversibilità delle funzioni, e così via) da rischiare l'evaporazione di qualsiasi momento interno di controllo, di sorveglianza e di governo organizzativo. Ecco perché, credo fermamente, occorre mantenere una certa distinzione e sovraordinazione tra i quadri direttivi e i magistrati dell'ufficio, caratteri che si preservano solo mantenendo intatti gli attuali meccanismi selettivi, laddove quelli alternativi proposti favoriscono solo l'ulteriore scomparsa di tali caratteri esasperando ulteriormente l'indistinzione tra controllore e controllato. Tornando alle riflessioni iniziali, infatti, occorre dire con chiarezza che i quadri dirigenti costituiscono – con tutti i limiti ordinamentali giustamente esistenti – piaccia o non piaccia, quel *quid* di "gerarchia" che deve sussistere anche a supporto di una funzione antigerarchica com'è la giurisdizione, mentre le prospettive alternative evocate rischiano di indebolire ulteriormente il contrasto alle spinte individualistiche, anarchoidi, insofferenti a ogni costrizione organizzativa che caratterizzano il modo di pensare e di lavorare di tanti giudici (che tutti conosciamo benissimo, per nome e cognome!). Inoltre, non si può assolutamente sottovalutare cosa comporta la proposta tabellarizzazione, in termini di attribuzione proprio a quei dirigenti che si vuole comprimere del potere, non certo secondario, di scegliere (espropriando sostanzialmente il CSM) i futuri dirigenti non si sa con quali criteri e garanzie (e questo per rimuovere gli asseriti guasti e le cadute clientelari degli attuali meccanismi), a parte l'accentuazione dell'immobilismo territoriale dei giudici, ancor più indotti a rimanere a tempo indeterminato nello stesso ufficio.

5. Riguardo, infine, al tema della dirigenza, l'obiettivo prioritario resta quello di far funzionare al meglio il sistema vigente, cominciando con l'affrontare le maggiori criticità esistenti a livello di selezione e di controllo sul

“rendimento” mostrato sul campo. Sul piano della normativa secondaria, si tratta di disciplinare più compiutamente il parametro dell’anzianità nel senso che, forse, pur mantenendone la funzione di mero criterio di legittimazione per concorrere, potrebbe essere maggiormente differenziata ed elevata per certe funzioni direttive più rilevanti, come sintomo presunto di maggior esperienza professionale e come antidoto per il rischio di un ritorno a lunghe “carriere” in tali funzioni, grazie all’attuale meccanismo di temporaneità che riguarda solo la sede e non la funzione.

Un mio pallino (che vedo con favore recepito nel documento della sezione ligure⁵), concerne poi l’introduzione della tecnica dei punteggi, che rappresenta un modo inevitabilmente più “stringente” per motivare le scelte, sicuramente oggi troppo discrezionali, effettuate dal CSM, obbligando l’organo a spiegare, parametro per parametro, per quale ragione Tizio ha avuto una valutazione superiore, tradotta numericamente, a Caio. Questo profilo rimanda, ovviamente, a quello delicato dei dati conoscitivi su cui effettuare le valutazioni e qui, certamente, soccorre molto il Decalogo elaborato in ambito COMIUG del capo dell’ufficio giudiziario come strumento prezioso, *de iure condito*, per un funzionamento più soddisfacente dei meccanismi di selezione, valutazione e formazione di tutti i quadri dirigenti.

Infine, sempre sul piano della normativa vigente può attuarsi benissimo un sistema di controllo anticipato su come funziona un dirigente senza dover attendere i quattro anni previsti per deciderne la conferma o meno. È vero che già ora il CSM avvia la procedura in pratica all’inizio del quarto anno di attività, anticipando un poco la scadenza, ma è pur vero che determinate inadeguatezze, incapacità o “pericolosità” emergono il più delle volte fin da subito e determinati strumenti di salvaguardia dovrebbero entrare immediatamente in funzione, a cominciare dall’incompatibilità funzionale *ex art. 2 L.G.* Diverse perplessità suscita invece, a mio avviso, la proposta di limitare a un solo incarico temporaneo tale funzione, trattandosi di una istanza un po’ massimalista che sottovaluta, da un lato, il fatto che già l’aver eliminato la tradizionale regola dell’inamovibilità ha costituito un formidabile passo in avanti per recidere il principale effetto pernicioso della vecchia carriera dei capi, che consentiva se lo voleva l’interessato, la creazione di un feudo e di un monopolio di potere inattuabili, e dall’altro misconosce i vantaggi e l’utilità per il servizio rappresentati dall’impiego ulteriore in altro incarico di un dirigente, che bene ha operato nelle sue funzioni, senza che questo debba suonare immediatamente come il ripristino della vecchia carriera.

5. Documento approvato dall’assemblea della sezione ligure l’11 gennaio 2013, discusso al XIX Congresso nazionale di Magistratura democratica, tenutosi a Roma da 31 gennaio al 3 febbraio 2013.

LA FIGURA DEL MAGISTRATO DIRIGENTE DI UN UFFICIO GIUDIZIARIO

di *Gianfranco Gilardi*

I compiti del magistrato dirigente non sono limitati alla tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati dell'ufficio nell'esercizio della giurisdizione, ma abbracciano – per dovere istituzionale proprio, e non in via di supplenza – una più complessa e articolata attività di gestione, anche se il concorrente adempimento delle rispettive funzioni da parte di altri organi e di altre istituzioni costituisce condizione essenziale per il pieno e corretto svolgimento di quei compiti.

1. Come osservavo in uno scritto di qualche anno fa¹, alla stregua della normativa primaria, di quella secondaria tracciata dal CSM in una pluralità di fonti, della stessa giurisprudenza disciplinare e del codice etico della magistratura, emerge in termini sufficientemente chiari che ai dirigenti degli uffici giudiziari spetta il compito di dar vita a progetti organizzativi che, nel rispetto del principio del giudice naturale e delle altre regole poste a garanzia dell'esercizio corretto e trasparente della giurisdizione, siano quelli più idonei a fornire, in rapporto alle risorse disponibili e nella cornice dell'art. 111 Cost., una risposta quanto più possibile efficace e tempestiva rispetto alla domanda di giustizia presente sul territorio.

L'elaborazione di tali progetti, da ancorare al perseguimento di obiettivi e risultati, deve scaturire da un'attenta conoscenza della realtà, e costituire il frutto di un metodo dialettico e partecipativo.

La realizzazione dei programmi richiede, poi, successivi e periodici monitoraggi, per verificarne l'attuazione, mettere in luce eventuali disfunzioni e apportare i possibili correttivi che al dirigente spetta di individuare nell'esplicazione delle funzioni di vigilanza estese anche al controllo relativo al

1. G. Gilardi, *Diario di un presidente di tribunale*, in questa *Rivista*, n. 1/2011.

rispetto dei doveri funzionali da parte dei magistrati, togati e onorari, del suo ufficio e dei giudici di pace del circondario, alla loro diligenza, laboriosità e produttività e, più in generale, al funzionamento corretto ed efficiente del servizio.

Come è stato osservato, la collocazione istituzionale che il d.lgs n. 160 del 2006 sul decentramento ministeriale e l'art. 1 del d.lgs n. 240 del 2006 (con le modifiche introdotte mediante la legge n. 24 del 2010) attribuiscono al capo dell'ufficio implicano compiti di rappresentanza e di coordinamento dell'ufficio nel suo insieme. Egli deve saper gestire le relazioni interne e utilizzare appieno l'attività di quanti sono chiamati a collaborare e, nello stesso tempo, deve saper creare una struttura di governo dell'ufficio idonea ad abbracciarne tutte le componenti (magistratuali, amministrative e tecniche) e a coinvolgere anche l'avvocatura. In tale veste, spetta al magistrato dirigente non solo il compito di valorizzare conoscenze e attitudini, anche mediante il conferimento di apposite deleghe nell'esplicazione di specifiche funzioni amministrative, ma anche quello di agire (ove la relativa figura sia prevista ed effettivamente presente nell'ufficio) di concerto con la dirigenza amministrativa, secondo una configurazione che il d.lgs n. 240/2006 ha inteso delineare – più che in termini di “doppia dirigenza” –, alla stregua di un modulo di “coordinamento” o di “integrazione” in virtù del quale spetta pur sempre al magistrato dirigente la scelta finale sulla individuazione degli obiettivi nell'esercizio della giurisdizione, fermo restando che tale individuazione non può non tener conto delle risorse, della concreta possibilità di funzionamento dei servizi e del tessuto di regole – derivanti, in particolare, dalla contrattazione collettiva – che disciplinano le prestazioni anche a tutela dei lavoratori².

2. La mia esperienza di presidente di tribunale lungo un arco di tempo ormai prossimo al quinquennio è valsa a confermare e rafforzare le considerazioni svolte in quello scritto in ordine ai compiti del dirigente di un ufficio giudiziario.

Il *metodo partecipativo* e la *gestione collegiale* delle funzioni direttive, di cui è parte essenziale un appropriato sistema di deleghe volto non solo ad agevolare e ad assicurare effettività allo svolgimento delle funzioni direttive, ma insieme a coinvolgere in un'opera di diffusa responsabilizzazione i molteplici attori che a vario titolo concorrono all'esercizio della giurisdizione, costituiscono fattori strutturali del modello concreto di gestione vigente in diversi uffici giudiziari, puntualmente utilizzati non soltanto con riferimento

2. Per più specifiche indicazioni in ordine al quadro di norme, regole e principi che contribuiscono a delineare la figura del dirigente di un ufficio giudiziario, i cui compiti sono stati recentemente sintetizzati nel documento del COMIUG “Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario”, Bologna, ottobre 2012, mi permetto di rinviare allo scritto più sopra citato.

alla formulazione delle periodiche proposte di organizzazione dell'ufficio e delle successive variazioni tabellari, ma anche in occasione di ogni modifica destinata a incidere significativamente sull'assetto e sui compiti dell'ufficio, come ad esempio ai fini dell'elaborazione del «programma di gestione dei procedimenti civili e penali per il 2013 (art. 37 dl 6 luglio 2011 n. 98 convertito, con modificazioni, nella legge n. 111/2011)» o del graduale accentramento degli affari trattati dalle sezioni distaccate, portati avanti in funzione di riequilibrio dei ruoli e di concrete necessità operative e negli ultimi tempi (sia pure utilizzando lo strumento previsto dall'art. 48 *quinquies* Ord. giud.) in vista dell'attuazione del d.lgs n. 155/2012, attuazione sul cui iter hanno gravato resistenze e inerzie di vario tipo sfociate anche in sede politica in nebulose proposte di proroghe e modificazioni che hanno generato dannose incertezze e non meno gravi ritardi nella predisposizione dei mezzi necessari per rendere concretamente operativa la riforma.

Il criterio partecipativo della cooperazione, quale aspetto organico e strutturale del modello di gestione degli uffici giudiziari (al di là e oltre le forme di interlocuzione istituzionale espressamente previste nella normativa regolamentare del CSM soprattutto in tema di formazione delle tabelle) ha portato in alcuni uffici alla creazione di appositi organismi in funzione di ricognizione sullo stato del servizio, di confronto sui problemi e di monitoraggio sulle soluzioni adottate³, nonché – ove esistenti – a consuetudini di proficua collaborazione con gli Osservatori sulla giustizia civile⁴.

3. Presso il Tribunale di Verona, ad esempio, del funzionamento dei servizi nel settore civile si occupa da più di un decennio un organismo misto, la Commissione osservatorio della giustizia civile, composto da avvocati designati dall'Ordine, dal presidente del tribunale, da magistrati e funzionari e che si occupa dei problemi operativi segnalati dal Foro, dalle cancellerie, dai magistrati, da utenti ricercando insieme i possibili rimedi.

4. A Verona opera da diversi anni l'Osservatorio "Valore prassi" che ha portato alla formazione di diversi protocolli per le udienze nelle materie relative al diritto di famiglia, alle procedure concorsuali e alle esecuzioni immobiliari, al procedimento sommario di cognizione e a quello sulla responsabilità aggravata e sulle misure di coercizione indiretta. Recentemente sono stati elaborati un protocollo sulle locazioni e un aggiornamento di quello relativo al processo civile redatto nell'anno 2006, mentre all'assemblea nazionale degli Osservatori tenutasi a Reggio Emilia dal 31 maggio al 2 giugno 2013, nell'ambito della più generale riflessione sul danno alla persona, ne è stato presentato uno relativo alla lesione del diritto all'autodeterminazione. Altri protocolli sono stati elaborati – con la collaborazione dell'Ordine degli avvocati, di associazioni forensi e dell'Università degli studi – in tema di trasferimenti immobiliari e di CTU nell'ambito dei procedimenti di famiglia. Da diversi anni ha preso inoltre vita un analogo organismo, l'Osservatorio della giustizia penale, con l'elaborazione di un protocollo per le udienze penali sottoscritto e presentato nel corso del 2009. Presso il Tribunale di Verona sono infine in atto la Convenzione stipulata con l'Ordine degli avvocati per il tirocinio dei praticanti avvocati presso gli uffici giudiziari del Tribunale di Verona, e la Convenzione per il tirocinio di specializzandi tra il Tribunale e la Scuola di specializzazione per le professioni legali delle Università di Trento e di Verona. Il recente dl 21 giugno 2013 n. 69 recante "disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", nonostante alcuni arretramenti in sede di

L'estensione di tale modello ai rapporti con altri ordini professionali (dottori commercialisti, notai, periti ed esperti, custodi), con associazioni forensi e con i servizi sociali, o con altre istituzioni (quali la Prefettura) ha avuto l'effetto di creare una rete di relazioni assai utile per il miglioramento del servizio nei diversi settori operativi, l'istituzione di "tavoli di lavoro" permanenti nelle materie ad esempio del diritto di famiglia⁵ e in tema di tutela dei minori e contro le violenze domestiche, la stipula e la concreta realizzazione di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai sensi dell'art. 54 d.lgs 29 agosto 2000 n. 274 e dell'art. 2 del dm 26 marzo 2001.

Quanto alla cooperazione con gli enti territoriali, mentre il ricorso all'ausilio di lavoratori socialmente utili (tramite la convenzione stipulata con la Provincia in data 7 maggio 2010, ormai purtroppo in via di esaurimento) ha permesso di far fronte, nei limiti consentiti, ad alcune delle esigenze più elementari nel funzionamento di taluni servizi, le riunioni periodiche della commissione manutenzione e altri incontri tenuti anche presso le sedi distaccate sono valsi a sensibilizzare le amministrazioni comunali per la risoluzione dei problemi di sicurezza dei palazzi di giustizia, dell'ampliamento degli spazi per lo svolgimento delle attività dei giudici di pace (estremamente disagiati e difficoltose nel settore penale dell'ufficio del giudice di pace di Verona proprio a causa della ristrettezza dei locali), dei problemi anche logistici e di conservazione dell'archivio connessi alla soppressione delle sedi distaccate e alla ricerca di nuovi spazi per la sede centrale⁶.

Tali rapporti hanno contribuito a favorire l'avvio a soluzione o, quanto meno, a riportare l'attenzione su singoli problemi logistici o su specifiche necessità e, soprattutto, hanno contribuito a coinvolgere le amministrazioni territoriali nell'idea (troppo volte elusa o trascurata) che la giustizia è un bene comune e un servizio il cui funzionamento dipende dal coinvol-

conversione (legge 9 agosto 2013, n. 98) con le previsioni relative al tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari, può offrire nuove opportunità verso la costituzione dell'ufficio per il processo che, sfociato alcuni anni fa in uno specifico disegno di legge rimasto per lungo tempo inattuato, sembra cominciare a riprendere fiato sia pure in modo del tutto parziale e frammentario in singole norme di legge non legate da una visione organica e unitaria.

5. A Verona, ad esempio, per effetto di tali forme di cooperazione estese anche all'università, non soltanto è stato possibile varare importanti linee-guida nei procedimenti di famiglia e istituire (grazie alla disponibilità del Consiglio dell'Ordine forense e di avvocati esperti del settore) uno "sportello per i cittadini" con compiti di informazione in materia di amministrazioni di sostegno, ma altresì, con l'attiva adesione di associazioni esterne operanti senza fine di lucro, strutturare e arredare nel palazzo di giustizia un'aula di ascolto dei minori nei procedimenti che li riguardano o che coinvolgono i loro interessi.

6. Un problema aggravato, da ultimo, dalla necessità di reperire, con l'ausilio del Comune e in conformità alle previsioni della legge n. 99/1995, locali idonei per lo svolgimento dell'attività istituzionale del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, che ha ricevuto da Fondazione Cariverona l'invito a restituire l'immobile di Palazzo del Capitano ove il Consiglio ha sede sin dal 2000.

gimento di una pluralità di soggetti e dall'intreccio di varie responsabilità, condizione essenziale per porre un argine al solco sempre più profondo che strategie e attacchi interessati mirano ad aprire tra i giudici e la collettività, con un'opera di sistematica disinformazione sui veri problemi della giustizia e sull'impegno, la dedizione, la capacità di autoriforma e di innovazione che caratterizzano la realtà di tanti uffici. La premessa che l'esercizio della giurisdizione è la risultante del coordinamento di diversi fattori e che su di esso influiscono l'incentivazione e il consolidamento di un forte "spirito di squadra", è alla base di diversi interventi organizzativi tra i quali anche il programma di gestione dei procedimenti civili e penali per il 2013 ai sensi dell'art. 37 dl 6 luglio 2011 n. 98 convertito, con modificazioni, nella legge n. 111/2011, programma nel quale la sottolineatura della necessità di adottare tutti gli strumenti di carattere processuale, ordinamentale e organizzativo idonei a favorire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla legge, in molti uffici è stata tra l'altro accompagnata dalla previsione di un più largo impiego dei GOT, secondo le indicazioni contenute nella circolare del CSM sulla formazione delle tabelle per il triennio 2012/2014 (ora 2014/2016)⁷.

3. Il metodo partecipativo e il coinvolgimento nei compiti di gestione dell'ufficio si sono dimostrati ancor più necessari a fronte delle crescenti difficoltà organizzative dovute alle progressive carenze di organico⁸. Credo

7. L'eventualità di assegnazione di ruoli in caso di "significative vacanze nell'organico dell'ufficio", la possibilità di affiancamento al giudice togato di un GOT cui delegare "compiti e attività, anche istruttorie purché non complesse", e le ordinarie forme di supplenza in caso di assenza o impedimento temporaneo del giudice togato hanno aperto la strada non solo per un'opportuna utilizzazione dei giudici onorari di tribunale anche in un programma di definizione degli arretrati, purché ciò avvenga sulla base di criteri generali e astratti nell'individuazione dei procedimenti da affidare ai GOT e dei compiti a essi delegati, e sempre che l'affiancamento (con conseguente delega di compiti) o l'affidamento di ruoli si svolgano sotto il controllo di un giudice togato, che deve costituire il naturale referente per il GOT, ma, più in generale, per l'inserimento in un progetto comune programmaticamente orientato nella prospettiva della ragionevole durata del processo che deve coinvolgere l'intera sezione, i magistrati togati, i GOT e le cancellerie, in un contesto in cui la responsabilizzazione dell'ufficio nel suo complesso e di ogni sezione al proprio interno si intreccia con l'impegno individuale di ciascun magistrato e di ciascun funzionario o cancelliere.

8. A Verona, ad esempio, la scoperta dei magistrati è attualmente pari al 25% della pianta organica, e quella del personale amministrativo (tenuto conto anche dell'incidenza del part-time, delle assenze verificatesi a vario titolo – malattia, legge n. 104/92, congedo parentale, altri permessi retribuiti – e del distacco di personale presso altre sedi giudiziarie) è pari a non meno del 15%. La progressiva erosione del personale amministrativo (dovuta a scelte politiche ben precise, sommariamente indicate nello scritto più sopra ricordato senza che, da allora, vi sia stata una sia pur pallida inversione di tendenza, se si eccettuano, recentemente, il bando per 296 posti negli uffici giudiziari da coprire con mobilità esterna attivato dal Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia con provvedimento del 26 luglio 2013 e le "misure urgenti in materia di mobilità nel pubbli-

anzi di poter confermare, in base alla mia personale esperienza, che in contesti in cui il mutamento delle condizioni rendono difficile dare continuità ai programmi e impongono un'opera sempre più frequente di risistemazione e messa a punto, il metodo partecipativo – nella individuazione delle proposte; nelle discussioni e riunioni interne alle sezioni ovvero estese all'intero ufficio; negli incontri con le cancellerie, i sindacati, gli avvocati, periodicamente convocati al fine di esaminare singole disfunzioni e promuovere il miglioramento del servizio; nella partecipazione attiva, ove esistenti, agli Osservatori sulla giustizia civile e alle iniziative degli ordini professionali o degli enti e associazioni che a vario titolo concorrono all'amministrazione della giustizia; nelle informazioni periodiche verso l'esterno sull'andamento del servizio (che in alcune sedi hanno portato alla elaborazione di vere e proprie "carte di servizi" e alla configurazione di "bilanci di responsabilità sociale" per il cui tramite viene dato conto alla collettività non solo dei problemi reali e dello stato della giustizia, ma anche degli sforzi compiuti e dei progetti realizzati spontaneamente per superare le difficoltà) – risalta ancor di più come strumento non solo di razionalità organizzativa ma, addirittura, di vera e propria sopravvivenza dell'ufficio, e costituisce pratica abituale di diverse sedi: una pratica che, grazie anche alle deleghe conferite per singoli settori (ai presidenti di sezione o ad altri magistrati, ai direttori e ai funzionari amministrativi), alla promozione di apposite commissioni di studio per quanto concerne la riorganizzazione di singoli settori o per l'analisi dei carichi di lavoro; a lettere generali di richiamo o di sollecitazione ai compiti di ciascuno, hanno mirato a realizzare il più ampio coinvolgimento nell'organizzazione dell'ufficio e a creare e rinforzare un comune "spirito di squadra".

4. Quanto osservato smentisce la teoria secondo cui i compiti del dirigente di un ufficio giudiziario dovrebbero essere limitati a quelli della difesa dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati nell'esercizio della giurisdizione,

co impiego e nelle società partecipate" di cui al dl approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 26 agosto 2013) si manifesta spesso, in particolare, con riguardo alle figure direttive e di coordinamento dei funzionari e dei direttori amministrativi nonché a quelle dei cancellieri per l'assistenza al magistrato nelle udienze; e tale situazione negativa, nonostante l'impegno profuso dalla gran parte del personale che vi è adibito, porta a sempre maggiori difficoltà sia nello svolgimento dei servizi di cancelleria, con specifica sofferenza in quelli in cui si manifestano in modo più accentuato gli effetti dell'aumento del contenzioso, sia nello svolgimento dei servizi amministrativi (come quelli inerenti al recupero crediti, ai corpi di reato ordinari e di valore, ai depositi giudiziari e alle spese di giustizia), con un senso crescente di frustrazione dovuto anche al rischio di esposizione a responsabilità di natura contabile: né può essere sottaciuta la situazione degli uffici NEP, che può definirsi già da lungo tempo di reale emergenza e si connota, in certi casi, per rischi di azzeramento totale del servizio. In certi casi, poi, come per il Tribunale di Verona, si fa restare a lungo vacante il posto del dirigente amministrativo, con tutte le difficoltà e disfunzioni che ciò può comportare.

un compito che pure deve essere e, di fatto, viene quotidianamente svolto nella risposte a lettere, note, esposti di cittadini e utenti divenuti negli ultimi tempi (nel clima di attacco sistematico ai giudici e nei ripetuti tentativi di delegittimare e screditare l'esercizio della giurisdizione, in nome di una onnipotente investitura elettorale da parte del popolo al di fuori e contro il principio che la legge è uguale per tutti e che tutti sono soggetti alla legge) sempre più frequenti e aggressivi e sempre più univocamente rivolti a provocare indebite pressioni nello svolgimento dell'attività processuale. Quei compiti investono invece una serie più articolata e complessa di attività di gestione⁹ che postulano, tra le condizioni del loro esercizio corretto e responsabile, un forte spirito di servizio e che, spostando in modo sempre più chiaro i problemi e le questioni della dirigenza sul terreno delle regole e della pratica della buona amministrazione, rendono ancor più manifesta l'inadeguatezza delle proposte miranti a ricercare i rimedi a quei problemi unicamente con limitazioni dei poteri del magistrato dirigente, con un arretramento della riflessione agli anni in cui l'uso discrezionale di quei poteri consentiva effettivamente ai capi degli uffici di interferire sulla giurisdizione e di condizionarne l'esercizio dall'interno, e rappresentava uno dei nodi cruciali dell'organizzazione giudiziaria¹⁰.

Come ho osservato in altre occasioni e anche nello scritto più volte richiamato, se a Verona come in altri uffici, nonostante i problemi che tendono progressivamente ad acuirsi a causa della carenza di personale, degli spazi che si riducono, dei trasferimenti cui non segue la copertura dei posti lasciati vacanti, del blocco delle assunzioni, della mancanza di fondi per le spese correnti destinate a coprire i bisogni quotidiani, della carenza di organico degli ufficiali giudiziari, si è riusciti ad assicurare in questi anni una risposta di giustizia, ciò non è frutto del caso ma di un impegno costante e diffuso, di

9. Da esplicitarsi, oltre tutto, in una miriade di incumbenti quotidiani che rendono sempre più aleatoria l'esplicazione di quelle altre funzioni a cui il magistrato dirigente – anche alla luce delle leggi di riforma dell'Ordinamento giudiziario – dovrebbe più direttamente dedicarsi: vigilanza sull'andamento dell'ufficio e sui doveri funzionali dei magistrati, vigilanza sulle cancellerie, controllo sull'attuazione dei programmi e sui “risultati di gestione” che peraltro – com'è stato osservato – tendono sempre più a essere valutati e apprezzati in base a criteri di misurazione quantitativa, di “smaltimento di arretrati” e di “indici di ricambio” che, oltre al rischio di un progressivo indebolimento della struttura pur di far apparire utili gestionali di rilievo, possono indurre, come osservato da L. Marini, *Introduzione* al seminario del 4 febbraio 2001 promosso dal Dipartimento di politica, istituzioni, storia, “Alma Mater Studiorum” dell'Università di Bologna e dal COMIUG sul tema *Alla ricerca di una definizione di compiti, funzioni e responsabilità degli uffici giudiziari italiani: un nuovo statuto per i dirigenti*, «alla sottovalutazione delle ricadute negative sull'ufficio, sulla qualità del lavoro e sulle relazioni interne che conseguono allo stress posto in maniera poco accorta e intelligente sulla produttività».

10. Qualche aspetto di “diffidenza” in tal senso mi è parso di cogliere anche nel documento sulla dirigenza degli uffici giudiziari approvato dall'assemblea della sezione ligure di Md in vista del XIX Congresso nazionale di Magistratura democratica tenutosi a Roma dal 31 gennaio al 3 febbraio 2013, documento che pure contiene spunti interessanti e senz'altro meritevoli di approfondimento e discussione.

una sicura professionalità, di una dedizione che non si esaurisce nella presenza in ufficio e nei giorni d'udienza ma prosegue sistematicamente anche a casa e nei giorni festivi, di un impegno che vede coinvolti allo stesso modo, e spesso con sacrifici personali e costi umani, la dirigenza e il personale amministrativo, della disponibilità sincera e concreta dell'avvocatura a farsi carico dei quei problemi che sono poi problemi comuni e, prima di tutto, della collettività, della consapevolezza di quanto al miglioramento della giustizia possano contribuire le esperienze di autoriforma e la capacità di innovazione elaborata orizzontalmente e "dal basso".

È infatti anche e proprio così – nella vita quotidiana e nella realtà concreta, con il volto delle donne e degli uomini che fanno i magistrati, gli avvocati, i dirigenti amministrativi, che svolgono i loro compiti nelle cancellerie o insegnano nelle università parlando ai ragazzi – che si costruisce un progetto capace di coniugare diritti, qualità della giustizia e responsabilità dell'organizzazione, di mantener vivi il senso e la speranza della giustizia, di rimettere in campo il metodo del dialogo e del reciproco rispetto, ristabilendo i principi di lealtà e verità come cardini dell'ordinamento giuridico e come fattori essenziali per il riconoscimento e l'affermazione dei diritti.

Ma nello stesso tempo si deve ribadire che la buona volontà e l'impegno degli operatori da soli non possono bastare; e che, a lungo andare, il senso diffuso di frustrazione e lo scoraggiamento che derivano dall'essere indicati di fronte alla collettività come responsabili di colpe non proprie, e la sensazione di girare a vuoto in una macchina inceppata e resa ancora più lenta da risorse mancanti e leggi inadeguate rischiano di sospingere verso quella concezione rassegnata e burocratica della giurisdizione, che è l'esatto opposto dei valori racchiusi nel principio di soggezione del giudice solo alla legge.

Al grande sforzo di riflessione e di sistemazione teorica che ha contribuito in questi anni a delineare compiti e doveri dei magistrati cui sono affidate funzioni direttive o semidirettive, non ha fatto riscontro un approfondimento altrettanto adeguato intorno ai limiti di svolgimento di quei compiti e alle condizioni necessarie per renderne possibile in concreto l'esplicazione secondo standard adeguati, non solo dal punto di vista dell'efficienza e della tempestività ma, insieme, sotto il profilo della qualità del servizio in rapporto alla tutela dei diritti che ne rappresenta l'orizzonte finale e lo scopo fondativo.

A tale obiettivo non sembrano di ostacolo i pretesi vincoli che all'azione dei dirigenti deriverebbero dalla normativa regolamentare, giacché le circolari e le direttive del CSM non sono tali da impedire scelte congrue, oltre che rispettose del principio del giudice naturale, in rapporto alle singole realtà, anche se una formulazione delle regole affidata in maggior misura a principi generali piuttosto che a previsioni eccessivamente analitiche appare più conforme a un'idea dell'organizzazione che si vorrebbe sempre più orientata in termini di risultati e gestione¹¹, e sebbene tentativi di innovazione da parte di singoli diri-

11. In tal senso sembrano indirizzarsi le ultime circolari del CSM sulla formazione delle tabelle e in tema di applicazioni e supplenze.

genti al fine di migliorare il funzionamento del servizio debbono a volte confrontarsi con risposte burocratiche dei Consigli giudiziari e dello stesso CSM. Né i programmi organizzativi possono prescindere da una più forte cooperazione tra i diversi uffici (procure e tribunali, i cui dirigenti per lo più agiscono come se si trattasse di settori separati e quasi estranei l'uno all'altro) e da una visione più comprensiva delle necessità del servizio. A fronte, ad esempio, di un'esperienza che ha visto non di rado le applicazioni distrettuali trasformarsi, da strumento occasionale e contingente, in rimedio permanente e strutturale dell'organizzazione, ancorato nel concreto impiego alla mera comparazione numerica degli affari, della quantità delle pendenze, dell'entità delle coperture e scoperture degli organici, appare sempre più evidente¹² la necessità di dare ingresso a valutazioni più approfondite idonee a giustificare le scelte con riguardo agli effetti complessivamente determinati in ordine al funzionamento della giustizia nell'intero distretto; ed è innegabile, tra l'altro, che l'elaborazione delle tabelle infradistrettuali (anche alla luce della nuova circolare del CSM sulle applicazioni e le supplenze, per quanto ad esse non possa attribuirsi alcun effetto miracolistico) rappresentano un banco di prova per un'idea più aggiornata dei modelli partecipativi di gestione degli uffici giudiziari¹³.

Ma soprattutto, quanto più la figura del dirigente viene sospinta verso la logica degli "obiettivi", dei "controlli di gestione" e dei "risultati", tanto più è necessario riproporre con forza – a parte gli ovvi richiami all'esigenza di scelte appropriate nelle nomine e nelle conferme degli incarichi direttivi e semidirettivi e a quella di un'attività di formazione specifica e mirata – la questione delle risorse, a partire da quelle informatiche¹⁴, di un'indispensabile autonomia finanziaria (sia pur rigorosamente disciplinata nelle fonti, nelle forme e modalità di esercizio e nella destinazione della spesa) e del necessario rapporto di collaborazione effettiva, concreta e leale tra le istituzioni.

Come ho già osservato in altre occasioni, nella realtà di alcuni uffici si è ormai creata da tempo l'angosciosa alternativa tra la scelta di destinare le sempre più scarse risorse alla cura dei servizi amministrativi, per scongiu-

12. Ciò vale, del resto, anche per le applicazioni extradistrettuali, non di rado motivate con formule di stile e con un generico rinvio alla esigenze prioritarie di un ufficio rispetto all'altro.

13. Cfr., *amplius*, le osservazioni contenute nello scritto più volte citato.

14. Tanto più in vista della scadenza del 30 giugno 2014, data a partire dalla quale diventerà obbligatorio l'impiego delle memorie telematiche secondo le previsioni del dl n. 179 del 2012, come modificato dalla legge di stabilità n. 221 del 2012. Sulla perdurante inadeguatezza degli strumenti di rilevazione dei dati statistici, che pure dovrebbero costituire lo strumento essenziale di programmazione del lavoro giudiziario, di gestione degli uffici, di valutazione della professionalità e altro ancora, e sullo stato del processo civile telematico (ma, ormai, si deve parlare di processo telematico anche in ambito penale) mi permetto di rinviare ancora una volta allo scritto ripetutamente citato, segnalando come non pochi dei risultati positivi siano dovuti, oltre che all'impegno in sede ministeriale, un impegno che recentemente ha ricevuto nuovo impulso da parte del DGSIA, soprattutto alla buona volontà e alla capacità di innovazione delle prassi.

rare il rischio di possibili responsabilità contabili, ovvero quella di privilegiare in ogni caso la tenuta e l'incremento delle udienze, al fine di evitare le conseguenze della legge Pinto oltre che possibili responsabilità di natura disciplinare. Le ispezioni ministeriali, poi, più che occasioni di conoscenza per approfondire la realtà organizzativa e comprendere il contesto in cui si è stati costretti a operare, spesso si manifestano come strumento di burocratico e a volte cieco trasferimento sui funzionari o sui magistrati di responsabilità che chiamano in causa, prima di tutto, le inadempienze ai compiti propri del Ministro della giustizia secondo le prescrizioni dell'art. 110 della Costituzione. Più in generale, l'inidoneità attuale delle molteplici fonti di conoscenza (relazioni per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, programmi di gestione, proposte tabellari, valutazioni di professionalità, autorelazioni, accertamenti in sede disciplinare etc.) a tradursi in una rete di informazioni capace di innescare processi positivi di miglioramento della giustizia, rappresenta una delle maggiori lacune nelle relazioni istituzionali, che si vorrebbero improntate a maggiore capacità di ascolto¹⁵ e a una diversa sensibilità verso le ragioni del servizio dal cui migliore o peggiore funzionamento dipende in gran parte la sorte stessa dei diritti.

15. È ancora del tutto carente un sistema di comunicazione che consenta di instaurare un proficuo rapporto di collaborazione tra le Direzioni generali del Ministero e i dirigenti degli uffici giudiziari, le cui richieste e quesiti, collegati allo svolgimento dei propri compiti istituzionali, restano non di rado privi di tempestivo riscontro da parte del Ministero, salvo richieste di adempimenti che le Direzioni generali rivolgono ai capi degli uffici con sollecitazioni a effettuarli in breve tempo e nello spazio a volte di pochissimi giorni, quasi ignorando la realtà degli uffici e i problemi che li affliggono. Non mancano casi in cui tali richieste (come è accaduto, ad esempio, con riguardo alla tormentata vicenda relativa all'attuazione del d.lgs. n. 155/2012 sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie) vengono indirizzate in pieno periodo estivo, quando magari il dirigente dell'ufficio è in ferie.

AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA E RUOLI DEI MAGISTRATI DIRIGENTI DEGLI UFFICI

di *Edmondo Bruti Liberati*

I dirigenti degli uffici sono essenziali sia per l'indipendenza della magistratura sia per la resa del servizio giustizia, funzionale alla tutela dei diritti. A sua volta il CSM è la "pietra angolare" della "rivoluzione" che la Costituzione ha portato all'assetto tradizionale della magistratura. Le critiche al CSM non debbono far dimenticare i tempi in cui le nomine erano decise dal Ministro della giustizia e in cui fortissime erano le resistenze a tradurre in realtà i principi di indipendenza. Il criterio dell'anzianità, irrazionale in sé, non è mai stato una garanzia contro pratiche discriminatorie, né lo sono parametri rigidi e punteggi, che oggi consegnerebbero le nomine al giudice amministrativo. Il magistrato dirigente deve avere capacità manageriali ma non può essere solo questo, perché il servizio giustizia incide su diritti, libertà e vita delle persone. Deve saper organizzare l'ufficio usufruendo di tutte le esperienze e collaborazioni disponibili e curare rapporti col dirigente amministrativo in termini di corresponsabilizzazione. Oltre a rendere conto con il "Bilancio di responsabilità sociale", occorre unitarietà d'azione e un equilibrato esercizio dei poteri del procuratore, nel rispetto di professionalità e dignità di ogni magistrato; il dirigente, inoltre, deve assumersi le responsabilità che l'Ordinamento gli attribuisce, anche nei rapporti con i mezzi di informazione, ove vanno bilanciati trasparenza e self-restraint.

1. I dirigenti degli uffici, snodo essenziale per la effettività dell'indipendenza della magistratura

Il dibattito sul ruolo dei dirigenti degli uffici giudiziari si confronta, da sempre, con i due profili dei criteri di nomina e del ruolo che si richiede al dirigente di svolgere. Al crescente rilievo della giustizia nella vita pubblica e alla sempre maggiore complessità delle controversie e delle situazioni che

Questione giustizia n. 2-3, 2013

sono rimesse all'intervento e alla decisione dei sistemi di giustizia, fenomeni che negli ultimi decenni hanno caratterizzato non solo il nostro Paese ma tutti gli ordinamenti democratici, nello specifico contesto italiano si aggiunge, da qualche anno ormai, una crisi di funzionalità e una forte riduzione di risorse.

Non sorprende dunque che nel definire il ruolo del magistrato dirigente l'accento sia posto soprattutto sulle questioni organizzative; si veda, per tutti, da ultimo, il rilevante lavoro di elaborazione che è confluito nel "Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario". A tali profili organizzativi, con particolare riguardo agli uffici di procura, sarà dedicata la gran parte delle riflessioni che seguono, sulla scorta d'altronde del dato di esperienza che vede una frazione rilevante (talora prevalente) della giornata lavorativa del magistrato dirigente necessariamente dedicata a questa prospettiva.

Ma non è inutile avere sempre a mente, e sottolineare in apertura, che l'organizzazione del sistema di giustizia e del singolo ufficio giudiziario è funzionale alla tutela dei diritti, al contributo che il sistema di giustizia, operando per inverare la solenne proclamazione della eguaglianza di tutti davanti alla legge, può dare al «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, commi 1 e 2, Cost.). A garanzia di tali valori la Costituzione repubblicana ha introdotto, con una radicale innovazione rispetto al passato, un assetto "forte" dell'indipendenza della magistratura, unitariamente intesa come giudici e PM. Se l'indipendenza della magistratura non è privilegio corporativo vengono in primo piano i profili della responsabilità e della deontologia. È molto significativo che il citato "Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario" proprio al punto 1 evidenzia tra le funzioni del magistrato dirigente «Tutela le condizioni di autonomia e indipendenza dei magistrati. Promuove il rispetto del Codice etico del magistrato».

Il Consiglio superiore della magistratura costituisce la «pietra angolare»¹ della vera e propria «rivoluzione»² che la Costituzione ha comportato rispetto all'assetto tradizionale della magistratura.

Le legittime (e talora ben fondate) critiche su questa o quella nomina a incarichi direttivi effettuata dal CSM non debbono far dimenticare quale era la situazione quando le nomine erano in mano al Ministro della giustizia e neppure debbono far dimenticare quale era la situazione nel primo quindicennio di attività del CSM, quando fortissime erano le resistenze a tradurre nella realtà effettiva i pur solennemente proclamati principi di indipendenza.

La radicale innovazione introdotta con la legge elettorale del CSM del 1975, attraverso il sistema elettivo proporzionale, tradusse a livello istituzionale il pluralismo che ormai da diversi anni connotava il fenomeno associazionistico dei magistrati italiani. Si cominciò a parlare di politicizzazione della magistratura e del CSM, quasi che fino ad allora si fosse vissuti in un *iperuranio*, nel migliore dei mondi possibili. Il CSM del 1972, grazie all'allo-

1. Corte cost., sentenza n. 4/1986.

2. Il concetto di "rivoluzione" è utilizzato al riguardo da G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 76.

ra vigente sistema elettorale vide una componente associativa, Magistratura indipendente, grazie a un efficace sistema di alleanze e di concentrazione dei voti, assicurarsi con circa il 40% dei voti tredici seggi su quattordici. Il problema che poi sarà chiamato della “lottizzazione correntizia” nella nomina dei capi degli uffici era risolto in radice dalla composizione monocolora: tutti gli incarichi direttivi di rilievo erano attribuiti a esponenti di Mi o comunque a magistrati su posizioni tradizionaliste.

Ma non mancarono voci autorevoli a riportare alla realtà: «allo scandalo si è cominciato a gridare solo da quando sono comparsi negli ultimi anni dei giudici progressisti o di un colore politico prima poco consueto. Fino a quando, dichiarati o non dichiarati, i giudici erano prevalentemente conservatori e spesso reazionari, qualunque decisione veniva accettata da coloro che adesso menano tanto scalpore, come perfetta espressione del sistema. E della “politicalità” del giudice sembrava che fossimo in pochi ad accorgerci»³.

Non meno rilevanti erano gli effetti del vigente sistema di carriera, decisivo nell’assicurare una naturale sintonia con il tradizionale sistema di potere. In una incisiva rievocazione del clima di quegli anni è stato scritto: «...influisce su tale sintonia il fatto che ogni magistrato in qualche modo dipendesse dal potere esecutivo quanto a carriera; i selettori erano alti magistrati col piede nella sfera ministeriale; tale struttura a piramide orientava il codice genetico; l’*imprinting* escludeva scelte, gesti, gusti ripugnanti alla *biensèance* filogovernativa; ed essendo una sciagura l’essere discriminati, come in ogni carriera burocratica, regnava l’impulso mimetico»⁴. Particolarmente interessanti le osservazioni di Uberto Scarpelli, sia perché di quel clima fu testimone diretto avendo fatto parte della magistratura per oltre un decennio, prima della cattedra universitaria, sia perché fortemente critico nei confronti delle successive riforme: «Giocava moltissimo la carriera. Entrando in magistratura si sapeva che dopo aver superato il concorso e poi l’esame per giudice aggiunto, dopo un certo numero di anni si sarebbero dovuti affrontare e possibilmente superare concorsi per la Corte di appello e la Corte di cassazione. C’era dunque la preoccupazione di lavorare in un certo modo, con un certo stile, un linguaggio, un rigore che potessero essere approvati dai magistrati di cassazione giudici dei concorsi. Importante era anche la funzione dei capi degli uffici. Delicata funzione dei capi era la scelta dei giudici ai quali affidare certi affari piuttosto che a certi altri»⁵.

Di grande interesse è rileggere oggi il volume *Magistrati o funzionari?*, che raccoglie gli atti del convegno tenutosi a Firenze nel 1961 per iniziativa di Giuseppe Maranini. In quella occasione lo stesso Maranini aveva svolto una polemica relazione dal titolo *Carriera dei giudici, casta giudiziaria e potere politico* ove ironicamente osservava: «Non credo ... che nelle magistrature “superiori” occorran maggiori valori morali e tecnici che nelle

3. G. Vassalli, *Né inanimato né fazioso*, in *Il Giorno*, 20 settembre 1973, p. 3.

4. F. Cordero, *I poteri del magistrato*, in *L’indice penale*, n. 1, 1986, p. 31.

5. U. Scarpelli, *Le porte della stalla*, in *Quadrimestre*, n. 3, 1985, p. 380.

magistrature “inferiori”. È una opinione che potrei difendere con un lungo discorso. Mi limito a riferirmi alla mia esperienza professionale ... E nella mia forse eccessiva presunzione, sono convinto che saprei essere un mediocre consigliere di cassazione; ma non avrei mai il coraggio di fare il pretore, perché so che non avrei la necessaria preparazione»⁶. Nella casta formata dall’alta magistratura e nel sistema di carriera da essa controllata Giuseppe Pera individuava «i pilastri di un ben delineato congegno formatore di conformismo; un congegno, in sostanza, che nel contempo ferisce il principio di indipendenza interna e di quella esterna del terzo potere»⁷.

Rievocare l’assetto reale della situazione della magistratura che, a dispetto della Costituzione, perdurò per gli anni Cinquanta e Sessanta⁸ consente di inquadrare storicamente i passaggi dei decenni successivi. Oggi ci confrontiamo, anche, con i limiti e le torsioni negative nel senso lottizzatorio/clientelare che la composizione pluralistica del CSM ha evidenziato negli anni successivi quanto alla nomina dei direttivi. Ma abbiamo visto sopra quale era la situazione quando il CSM non conosceva il pluralismo. Ed è fondamentale ricordare che sono i CSM successivi al 1975 ad avere introdotto per la nomina dei direttivi il voto palese e l’obbligo di motivazione, innovando sul sistema ancora vigente alla fine degli anni Settanta. E ancora maggiore e decisivo rilievo, nel delimitare i poteri dei capi degli uffici, è stata l’attuazione rigorosa del principio costituzionale del giudice naturale attraverso il sistema tabellare, progressivamente introdotto da circolari del CSM a partire dalla fine degli anni Sessanta nonostante la diversa linea della Cassazione e le oscillazioni iniziali della stessa Corte costituzionale. Agli interventi del CSM, con lo strumento paranormativo delle circolari, fece riscontro, in un “circolo virtuoso” che purtroppo non sempre si è realizzato, il primo intervento legislativo con la l. n. 532/1982 istitutiva del Tribunale della libertà. E fu poi il CSM nel 1987 a muovere i primi passi verso la estensione del sistema tabellare alla Cassazione e alle procure⁹.

2. Criteri di nomina dei direttivi. Anzianità vs attitudine specifica. La discrezionalità del CSM

Il dibattito sui criteri di nomina dei direttivi da parte del CSM deve certo misurarsi, anche, con errori e distorsioni, ma da un lato deve rifuggire da generalizzazioni distruttive e dall’altro deve evitare di evocare “miti”.

6. G. Maranini (a cura di), *Magistrati o funzionari?*, Comunità, Milano, 1962, pp. 59-60.
7. *Ibid.*, p. 105.

8. Per una analisi più ampia mi permetto di rinviare a E. Bruti Liberati, *La magistratura dalla attuazione della Costituzione agli anni Novanta*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. III, tomo II, Einaudi, Torino, 1997, p. 141 ss.

9. Sul sistema tabellare mi permetto di rinviare a E. Bruti Liberati e L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Feltrinelli, Milano, 1998, p. 123 ss.

Il criterio della anzianità non ha alcun fondamento razionale ed è palesemente contraddittorio rispetto alle complesse e molto incisive funzioni oggi richieste ai capi di ufficio. Ma, si dice, il criterio della anzianità costituisce un argine invalicabile contro “discriminazioni ideologiche o scelte lottizzatorie/clientelari”. Memoria corta, davvero, perché, e chi scrive ne ha fatto esperienza diretta nel CSM 1981-86, il criterio della anzianità nei lunghi anni in cui è stato, in varie modalità, criterio prevalente non ha mai evitato che, all’occorrenza, un voto della maggioranza consiliare lo superasse proprio in ragione di “discriminazioni ideologiche o scelte lottizzatorie/clientelari”, talora in modo neppure nascosto. Basti riandare alle “Cronache dal CSM” pubblicate, in varie modalità, dai consiglieri eletti nelle liste di MD nel *Notiziario bimestrale di MD* e in questa *Rivista*.

La mia opinione, anche sulla base di un confronto con altre magistrature europee, è, all’opposto, nel senso che occorre procedere con maggiore vigore verso un drastico ringiovanimento dei capi degli uffici, in particolare di primo grado. Chi scrive, da poco nominato, alla tenera età di sessantacinque anni, procuratore della Repubblica di Milano ebbe modo di incontrare procuratori di grandi città europee, mediamente di dieci anni più giovani. Si consideri anche che la nomina in età troppo avanzata, oltre agli evidenti aspetti negativi, finisce per vanificare il sistema della temporaneità, contando ben poco il “rischio” della mancata conferma dopo il primo quadriennio per chi è già prossimo all’età della pensione. Non ultimo un netto ringiovanimento potrebbe portare un contributo a ridurre la discriminazione di genere.

Non mi nascondo che un abbassamento della età media di accesso a funzioni direttive accentuerebbe il problema della “carriera di dirigente”. Non capisco però perché un magistrato che abbia dato buona prova di capacità direttive in un doppio quadriennio, non possa concorrere per un ulteriore incarico direttivo in altra sede. Naturalmente è imprescindibile che si evitino automatismi e pigrizie nel procedimento decisionale, in una rigorosa valutazione comparativa dei diversi aspiranti per quel posto specifico e con una coraggiosa apertura verso la valorizzazione di capacità organizzative e di direzione che l’esperienza ci insegna sono spesso chiaramente dimostrate anche da magistrati che non hanno mai rivestito incarichi né direttivi e nemmeno semidirettivi. Altrimenti la prospettiva del “ringiovanimento” sarebbe vanificata.

Quanto sopra esposto, se volete in modo drasticamente provocatorio, ci riporta al nodo di fondo: i criteri cui il CSM deve ispirarsi nella nomina. Del criterio della anzianità ho detto e ancor peggio penso della proposta di introdurre punteggi per singoli parametri, al fine di limitare la discrezionalità. A parte la estrema difficoltà di introdurre (e quantificare) altri parametri, se ci si limita ai consueti attitudine e merito la esperienza dei semidirettivi ci ha insegnato che di norma tutti i concorrenti vengono posti sul livello medio/alto e diviene decisivo il punto (o mezzo punto) in più o in meno. Lo spazio della discrezionalità rimane immutato e aumenta a dismisura il contenzioso davanti al giudice amministrativo.

La Costituzione ha voluto sottrarre all'esecutivo la nomina dei dirigenti dei capi degli uffici per attribuirli al CSM, con l'ineluttabile alto livello di discrezionalità nella scelta. In un recente pregevole intervento su questa *Rivista*¹⁰ Elisabetta Cesqui ha riproposto la tesi della limitazione del sindacato del giudice amministrativo sugli atti del CSM alla «violazione di legge con esclusione della rilevanza di tutti quei profili che costituiscono elementi sintomatici dell'eccesso di potere», aggiungendo: «Si tratta allora non di negare, ma di valorizzare la discrezionalità consiliare accentuandone la responsabilizzazione rispetto alla corretta attuazione dei principi costituzionali di autonomia e indipendenza, ma anche di governo effettivo della politica di amministrazione della giurisdizione».

Nell'assetto costituzionale non vi è spazio per attribuire alla giustizia amministrativa «un improprio sindacato che lede il potere decisionale del Consiglio superiore. È a tal fine anche opportuno che il Consiglio eviti di adottare deliberazioni ancorate a criteri troppo rigidi che determinino una sensibile attenuazione dell'esercizio del suo potere discrezionale»: così il presidente Napolitano nel suo intervento al plenum del CSM il 12 febbraio 2012.

Chiosa opportunamente Elisabetta Cesqui: «La strada che indica Napolitano è perciò quella del contenimento, se necessario anche per via normativa, del sindacato del giudice amministrativo e di un recupero di discrezionalità da parte del Consiglio, non di una schematica rigidità fatta di micro regole e sottocriteri che consegnerebbero al primo il totale controllo sull'operato del secondo»¹¹. Nel ripercorrere in questa stessa *Rivista* l'esperienza del CSM 2006/2010 Ezia Maccora osserva peraltro che la discrezionalità del CSM, se correttamente esercitata, d'altronde trova di regola un positivo riscontro come tenuta dinanzi al giudice amministrativo: le delibere sui direttivi nel biennio 2008/2009 hanno visto una percentuale di annullamento tra il 2 e il 3%.

Discrezionalità del CSM impegnativa, ma imprescindibile. Alcuni spunti in ordine a criteri, semplici, anche banali, ma solo nella fase della enunciazione. Il capo dell'ufficio non cessa di essere un magistrato: un mediocre magistrato non può essere un buon dirigente. Ma un buon magistrato non necessariamente è un buon dirigente, anzi talora si è dimostrato essere, per incapacità organizzativa, un cattivo dirigente. Il CSM deve individuare in relazione a ciascun specifico incarico direttivo il magistrato che presenta la maggiore idoneità specifica; ciò comporta anche un bilanciamento tra specializzazione e diversificazione delle precedenti esperienze e una scelta, che in situazioni contingenti può essere decisiva, tra provenienza locale e provenienza da altra sede. Tutte scelte a un tempo necessarie e difficili.

La giusta censura a decisioni del CSM che appaiano ispirate a criteri lottizzatori/clientelari non ci deve far dimenticare l'assetto reale della magistratura nei decenni che precedettero il CSM del pluralismo degli anni Settanta. Il

10. E. Cesqui, *Fenomenologia di un rapporto difficile: CSM, giudice amministrativo, sezioni unite*, in questa *Rivista*, n. 6/2012, p. 11 e pp. 36-37.

11. *Ibid.*, p. 38.

criterio dell'anzianità, irrazionale in sé, non è mai stato una garanzia contro pratiche deteriori. L'introduzione di parametri rigidi e peggio ancora di punteggi, consegna il controllo sulle nomine al giudice amministrativo.

Il CSM è eletto per 2/3 dai magistrati: ci si adoperi nel confronto delle idee e delle proposte, nella elaborazione dei programmi elettorali per il CSM per una linea di corretto esercizio della discrezionalità nella nomina dei direttivi. Il CSM è, per 2/3, quello che noi magistrati vogliamo che sia.

Osserva incisivamente Ezia Maccora, sempre nel suo intervento su questa *Rivista*: «I magistrati possiedono tre strumenti preziosi, in concreto poco utilizzati, per verificare l'operato del Consiglio e conseguentemente l'uso corretto della discrezionalità e del suo campo di applicazione: la motivazione della proposta, che deve essere basata su fonti di conoscenza affidabili e incisive, la coerenza dei criteri adottati in occasione delle diverse procedure, la seduta pubblica di discussione che raccoglie i voti e determina la nomina».

Altrimenti ci sono le scorciatoie: anzianità, punteggi, giustizia amministrativa e poi, in un crescendo che rischia di divenire irresistibile, sorteggio dei componenti del CSM e infine (perché no) metodo del sorteggio per la decisione delle controversie, secondo l'illustre precedente dell'anziano giudice *Bridoye* nel *Tiers Livre* del *Pantagruel* di Rabelais¹².

3. Alcuni spunti sulla concreta gestione dell'incarico direttivo di procuratore della Repubblica

Nel rinviare al già citato "Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario" alcune rapide e sparse osservazioni ulteriori, con più specifico riferimento all'ufficio di procura.

3.1. Gestione, organizzazione e "rendere conto"

Il magistrato dirigente ha un ruolo fondamentale nella organizzazione, deve avere capacità manageriali ma non può essere solo un manager. Il prodotto giustizia è un prodotto particolare, incide su diritti, libertà, vita, beni delle persone e si conclude con una decisione autoritativa: il giudicato. I magistrati forniscono un servizio, il servizio giustizia, ma al contempo esercitano un potere dello Stato. Ecco perché il dirigente di un ufficio non può coerentemente all'assetto costituzionale essere un manager esterno, ma deve essere un magistrato a tutto tondo. Ma ciò accentua la responsabilità del magistrato/dirigente su cui grava il compito di affrontare la gestione organizzativa del servizio, usufruendo di tutte le esperienze e collaborazioni di-

12. Per chi volesse un attimo di evasione dalla pesantezza del tema della dirigenza degli uffici raccomando la lettura di B. Cavallone, *Comme vous autres, messieurs* (François Rabelais teorico del processo e del giudizio), in *Rivista di diritto processuale*, anno LXII (seconda serie), n. 2, marzo-aprile 2008, p. 433 ss.

sponibili. Viene in primo piano il rapporto con il dirigente amministrativo, non risolubile con la formula della doppia dirigenza, ma affrontabile solo in termini di corresponsabilizzazione.

Come è noto il blocco perdurante delle assunzioni del personale amministrativo, oltre a un preoccupante aumento della età media, ha determinato crescenti vuoti di organico, casualmente e irregolarmente distribuiti sul territorio. Quando in una situazione come quella della Procura di Milano il vuoto di organico effettivo arriva a sfiorare il 35%, una vera concertazione tra procuratore e dirigente amministrativo è imprescindibile. Assicurare a ciascun sostituto almeno un assistente è certamente una priorità, ma il lavoro dei magistrati è vanificato se non sono adeguatamente coperti i servizi centralizzati, dalla registrazione delle notizie di reato alle attività preliminari al dibattimento.

Una situazione di tal genere, assolutamente drammatica, può essere affrontata solo con la collaborazione responsabile di tutti i magistrati dell'ufficio e di tutto il personale amministrativo, sotto il coordinamento dei rispettivi dirigenti. Né si può ridurre, oltre un certo limite, il personale addetto alla ricezione delle notizie di reato e alle certificazioni rese al pubblico e agli avvocati.

Di qui la ricerca di sistemi di trasmissione telematica, nei limiti consentiti dall'ordinamento e di razionalizzazione del servizio di sportello. Ancora una volta un approccio che esige confronto e corresponsabilizzazione, non solo interno ma anche con avvocatura e forze di polizia. Accenno solo, perché evidente, alla necessità di protocolli che rendano più fluidi i passaggi tra procura, ufficio e dibattimento.

Il reperimento di risorse esterne anche per la delicatezza del rapporto con enti locali, da cui può provenire personale prezioso, non può non vedere impegnato in prima persona il capo dell'ufficio. La gestione e il contenimento dei costi, si pensi alle voci più rilevanti come le intercettazioni telefoniche e le consulenze, richiede una collaborazione tra magistrato dirigente e struttura amministrativa per un dettagliato controllo della spesa, una contrattazione con i fornitori dei servizi di intercettazione, ma anche un confronto con i singoli magistrati sulla gestione dello strumento intercettazione e sul contenimento delle consulenze, nel rispetto delle valutazioni di merito di ciascuno. Ancora una volta collaborazione, confronto, corresponsabilizzazione.

Questo approccio al tema "organizzazione" ha condotto del tutto naturalmente alla prospettiva del "rendere conto" che si è concretizzata nella esperienza di chi scrive come procuratore di Milano dapprima in un "Rendiconto di attività" e quindi nella adozione dello strumento "Bilancio di responsabilità sociale". Si tratta più precisamente del "Primo rendiconto della attività 1 luglio 2010 - 30 giugno 2011", e quindi del "Bilancio di responsabilità sociale 2010-11" e del "Bilancio di responsabilità sociale 2011-12" (i documenti sono stati resi pubblici in conferenza stampa e sono tuttora reperibili sul sito internet della Procura di Milano). La esperienza dello strumento "Bilancio di responsabilità sociale" dopo il meritorio esordio della Procura della Repubblica di Bolzano, ha visto ulteriori significative iniziative, ma finora solo con riferimento a uffici medio/piccoli. Inoltre si è ritenuto di apportare

una rilevante variante al “modello BRS” con un sommario rendiconto delle indagini e dei procedimenti più significativi.

È in preparazione il terzo Bilancio di responsabilità sociale che si conta di rendere pubblico entro la fine del 2013. Per dare una idea del metodo seguito mi permetto di trascrivere di seguito la “Introduzione del procuratore della Repubblica di Milano” al secondo Bilancio di responsabilità sociale 2011/12 reso pubblico il 12 dicembre 2012:

«Con il Bilancio di responsabilità sociale la Procura della Repubblica presenta, per la seconda volta, a tutti i suoi interlocutori esterni, non soltanto agli operatori e tecnici del settore, un quadro sia dell’attività svolta nel corso dell’ultimo anno giudiziario (1 luglio 2011 - 30 giugno 2012) che degli obiettivi di azione per il futuro.

Gli obiettivi del Bilancio di responsabilità sociale sono:

- acquisire un metodo per descrivere e valutare i risultati dell’organizzazione;
- spiegare alla comunità esterna le premesse del proprio operato, gli obiettivi da conseguire, le strategie adottate e i risultati ottenuti; in altre parole, rendicontare e porsi in una posizione di ascolto di suggerimenti e istanze provenienti dalla collettività;
- ribadire all’interno i valori e gli obiettivi dell’organizzazione e gli impegni per conseguirli.

Lo strumento del Bilancio di responsabilità sociale si propone da un lato di illustrare l’attività svolta evidenziando le scelte organizzative adottate, le risorse utilizzate, i problemi insorti e i risultati raggiunti, dall’altra di indicare le strategie di miglioramento per il futuro, nel quadro di un processo di trasparenza e di assunzione di responsabilità.

L’utilizzo di questi modelli per “rendere conto” da parte di un ufficio di procura della Repubblica, per altro verso, deve necessariamente adattarsi a comprendere, oltre ai profili più strettamente organizzativi, anche un rendiconto della attività di indagine svolta, con particolare riferimento ai procedimenti e ai settori di intervento di maggiore rilievo sociale. Il primo Bilancio di responsabilità sociale relativo al periodo 1 luglio 2010 - 30 giugno 2011, presentato il 24 gennaio 2012, era stato preceduto dal “Primo rendiconto della attività 1 luglio 2010 - 30 giugno 2011” reso noto il 26 luglio 2011. Quest’anno, come preannunciato, i due documenti vengono unificati.

Tra gli obiettivi, in termini di gestione, che erano proposti per il 2011/2012 figurava innanzitutto il controllo e razionalizzazione delle risorse disponibili. I risultati delle azioni condotte in tema di intercettazioni, come si potrà leggere nel testo, dimostrano che l’obiettivo è stato raggiunto. Per il prossimo anno l’attenzione sarà concentrata sulle spese per consulenze.

Il crescente aumento, per quantità e qualità, delle notizie di reato pervenute e la diminuzione costante delle risorse di personale amministrativo devono indurre a perseguire alternative organizzative fortemente innovative. È stata attuata all’inizio del 2012 una razionalizzazione della distribuzione delle competenze tra i dipartimenti e, successivamente, è stata ulteriormen-

te rafforzata la struttura del dipartimento SDAS. Ancora, la progettazione di soluzioni che riguardano le relazioni inter-organizzative con altri uffici giudiziari, in particolare il Tribunale di Milano, potrà anch'essa contribuire a migliorare la capacità di risposta alla domanda di giustizia. Peraltro, la priorità è costituita dalla informatizzazione, che oggi incontra rilevanti difficoltà a causa della obsolescenza dei sistemi informativi forniti dal Ministero della giustizia, in particolare il registro delle notizie di reato ReGe 2.2. L'obiettivo è quello della entrata a regime alla fine del primo semestre 2013 del nuovo programma SICP destinato a sostituire ReGe 2.2 nonché del sistema di trasmissione telematica delle notizie di reato NDR2, affiancato dal cd. "Portale NDR". Nel frattempo per la gestione della trasmissione telematica di una massa ingente di notizie di reato seriali in materia tributaria e previdenziale sono in corso progetti parziali con Agenzia delle entrate e INPS.

Si è cercato di dare adeguato rilievo ai problemi dell'organizzazione dell'ufficio della procura nel suo complesso, in stretto coordinamento con il dirigente amministrativo. Nel corso della relazione si rende conto dettagliatamente della drammatica situazione di scoperta del personale amministrativo, che non ha paragone in alcuna altra grande sede giudiziaria. Si deve al senso del dovere e alla abnegazione di tutti gli amministrativi in servizio, di tutte le qualifiche, se la Procura di Milano riesce a gestire la quotidianità e le frequenti situazioni in cui l'urgenza delle indagini impone impegno supplementare.

Infine, un Bilancio di responsabilità sociale deve contenere anche la previsione di obiettivi riguardanti le relazioni con cittadini e portatori di interessi; e in questa direzione i progetti in corso, tra cui in particolare URP, testimoniano l'impegno per il miglioramento di attività di servizio riguardanti i nostri interlocutori.

Il rendiconto dell'attività di indagine per il periodo 1 luglio 2011 - 30 giugno 2012 viene articolato con riferimento ai diversi dipartimenti. Sui dati quantitativi questa iniziativa sconta ancora, anche per questo secondo anno, i gravissimi limiti di base che il sistema di Registro delle notizie di reato, tuttora in uso presso la Procura di Milano, presenta quanto alla possibilità di elaborare statistiche articolate per periodi definiti e di estrarre dati specifici e completi.

Nell'esposizione che seguirà sarà dunque fatto cenno sinteticamente alle indagini e ai procedimenti che hanno assunto rilievo nel periodo preso in considerazione, con la avvertenza che spesso si tratta di procedimenti iniziati in precedenza. Faremo dunque riferimento allo stato dei procedimenti: indagini preliminari in corso (ovviamente solo per i casi non più coperti dal segreto), richieste di definizione, processi in corso davanti all'ufficio GIP o al tribunale. Si è avuto cura di indicare anche i casi in cui l'impostazione della procura non è stata accolta dai giudicanti e, ove possibile, si è dato conto degli sviluppi negli ulteriori gradi di giudizio. Non minore attenzione sarà dedicata ai problemi di gestione della "giustizia ordinaria" dei reati seriali.

Ma l'osservazione di metodo più rilevante è il richiamo che qui si vuole fatto, una volta per tutte, ma con particolare sottolineatura al principio della presunzione di innocenza, fino alla decisione definitiva.

Per altro verso è una stella polare per questa procura che la tensione verso l'efficacia delle indagini non solo non deve mai mettere in discussione il più rigoroso rispetto delle procedure e delle garanzie difensive, ma deve anche misurarsi con la più grande attenzione nel ricorso a strumenti limitativi della libertà personale o fortemente invasivi della *privacy*.

La redazione di questo documento è stata resa possibile grazie alle relazioni di settore dei responsabili dei dipartimenti, ai contributi offerti da diversi sostituti. Fondamentale e non solo per la relazione del documento, ma già prima nella gestione quotidiana dei problemi dell'ufficio, è stata la collaborazione del dirigente amministrativo».

3.2. *La unitarietà di azione della procura*

L'indipendenza del PM al pari della magistratura giudicante, nonostante qualche incertezza lessicale, emerge chiaramente dall'assetto costituzionale. Il principio del giudice naturale preconstituito per legge (art. 25 Cost.), inteso nel modo più rigido (e cioè riferito non solo all'organo giudiziario, ma anche alle persone fisiche dei giudici), è ormai un punto fermo all'esito di una travagliata vicenda che, come si è già sottolineato, ha visto a un certo punto stabilirsi un "circuito virtuoso" tra le circolari del CSM e gli interventi del Parlamento a livello di legislazione primaria. Diversa è la situazione degli uffici di procura. Ferma restando la piena assimilazione tra giudici e PM quanto alla indipendenza esterna, la Costituzione (art. 107 comma 3 Cost.), lascia spazio, per l'ufficio del PM, a una organizzazione che preveda per il procuratore un potere direttivo e organizzativo, se non si vuol dire più crudamente, una organizzazione improntata a un principio di gerarchia. Peraltro, come giustamente è stato osservato: «Se dunque è costituzionalmente legittimo parlare di gerarchia negli uffici di procura, è pur vero che tale vincolo deve potersi distinguere, per intensità, da quello che regola i rapporti interni nella pubblica amministrazione e deve modularsi con diverse accentuazioni in riferimento ai vari momenti processuali, rispetto ai quali può essere ora preferibile un suo rafforzamento, ora di contro un suo sostanziale allentamento»¹³.

L'indipendenza interna del magistrato del PM si propone dunque in maniera diversa rispetto a quella del giudicante, fermi restando i limiti che la organizzazione dell'ufficio del PM incontra nel principio costituzionale della obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), ma anche nel dettato dell'art. 107 comma 3 "I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni". Un autore, pur sottolineando il dato, a suo avviso positivo, che con il d.lgs 106/2006 «è stata irrobustita la gerarchia interna all'ufficio, al fine di evitare eccessi di personalizzazione nello svolgimento delle funzioni investigative» ha comunque riconosciuto che «fra procuratore e sostituti c'è un rapporto prossimo alla dipendenza gerarchica, benché non qualificabi-

13. G. Santalucia, *Il pubblico ministero*, in questa *Rivista*, n. 1/2006, p.104.

le propriamente come tale»¹⁴. E in effetti anche chi ritiene che la legislazione del 2006 disegni «una disciplina fortemente gerarchizzata» osserva peraltro che «i poteri gerarchici del titolare in tanto sono legittimamente utilizzati in quanto siano giustificati proprio dall'esigenza di garantire il buon funzionamento dell'ufficio e il miglior risultato che compete all'ufficio stesso, sul piano della rispondenza alla domanda di giustizia»¹⁵.

Misurarsi senza inutili forzature con l'assetto costituzionale sopra ricordato, con le modifiche intervenute con la legislazione del 2006 (che, con la abrogazione dell'art. 7 *ter* comma 3 Ord. giud., ha drasticamente interrotto il processo di estensione alle procure del procedimento tabellare¹⁶) nonché con le indiscutibili esigenze di organizzazione, di coordinamento e di indirizzo ascrivibili alla responsabilità del capo dell'ufficio è la sola via per delineare un assetto razionale e costituzionalmente orientato degli uffici di procura. Il principio “gerarchico” dovrà dunque articolarsi in modo tale da garantire nel modo più rigoroso la indipendenza esterna (e la storia non poi così lontana ci insegna che il sistema di rigida gerarchia interna è stato il tramite, lungo i decenni, per le più intollerabili e scandalose interferenze del sistema di potere), promuovere la professionalità di tutti i magistrati dell'ufficio, tutelarne la dignità e stimolarne il coinvolgimento nel funzionamento complessivo dell'ufficio. Lo strumento per tutto questo deve essere il “programma organizzativo” valorizzato nelle risoluzioni CSM 12 luglio 2007 e 21 luglio 2009. Infatti se del tutto fuor d'opera sarebbe cercare di recuperare per le procure la procedura tabellare, a fronte della chiara scelta operata dal legislatore del 2006, ciò non toglie che il “nuovo” assetto delle procure si debba inserire nel quadro ormai assestato che, in coerenza con l'impianto costituzionale, vede nel CSM il “vertice organizzativo” dell'ordine giudiziario.

Molto opportunamente la circolare CSM del 21 luglio 2009 evitando sia forzature rispetto al nuovo quadro normativo, sia una disciplina di eccessivo dettaglio (griglie etc.), inutile e controproducente, ha dettato alcune linee guida in tema di assegnazione dei procedimenti, poteri del procuratore di impartire direttive e criteri, revoca dell'assegnazione, formazione dei progetti organizzativi. In questo quadro le concrete modalità di esercizio dei poteri del procuratore, per essere ancorate a una congrua motivazione, potranno essere sottoposte al successivo controllo del CSM.

L'esperienza indica che è l'organizzazione dell'ufficio per gruppi di lavoro, con competenze per materia ben definite, coordinati, di regola da un procuratore aggiunto è insieme condizione di efficacia per l'azione della procura

14. R. Orlandi, *Pubblico ministero (ufficio del)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, t- 1, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 946 e 947.

15. N. Zanon e F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, II ed., Zanichelli, Bologna, 2009, p. 161.

16. Cfr. G. Melillo, *L'organizzazione della procura della Repubblica*, in *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, a cura di D. Carcano, II ed., Giuffrè, Milano, 2009, in particolare pp. 235, 237 e 245.

e limite a una discrezionalità assoluta e incontrollata del procuratore. L'articolazione per gruppi specializzati di lavoro, opportuna sempre, è imprescindibile negli uffici di procura di grandi dimensioni; in questi ultimi si pone l'ulteriore problema che la ampia delega ai procuratori aggiunti coordinatori dei singoli gruppi (ad esempio anche in tema di "visti") non significhi deresponsabilizzazione del procuratore e atomizzazione dell'ufficio in gruppi autoreferenziali. Per questo è opportuno che il procuratore abbia un contatto costante e una puntuale informativa sulle indagini più rilevanti sia con il procuratore aggiunto, sia direttamente con i singoli sostituti; del pari è utile che il procuratore partecipi, in quanto possibile, alle periodiche riunioni interne dei gruppi specializzati. Le assemblee generali dell'ufficio, che in grandi sedi non possono avere frequenza troppo ravvicinata e che vedono diverse decine di partecipanti, sono molto più utili se il procuratore ha mantenuto un costante contatto attraverso i gruppi specializzati.

La attuale normativa, come si è detto, ha rafforzato il ruolo del procuratore. Si tratta di trovare un equilibrio tra responsabilità del procuratore e ruolo di tutti i magistrati dell'ufficio, senza dimenticare che il principio "egualitario" dell'art. 107, comma 4, Cost. "I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni" si riferisce ai PM non meno che ai giudici. In questo contesto che deve essere insieme di rispetto della professionalità e della dignità di tutti i magistrati dell'ufficio ma anche di assunzione, senza reticenze, delle responsabilità che l'Ordinamento attribuisce al procuratore si deve tradurre in pratica il dettato normativo: «Il procuratore della Repubblica assicura il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale e il rispetto delle norme sul giusto processo» (art. 1, comma 2, d.lgs n. 106/2006).

Troppo spesso l'attenzione si appunta solo sulla prima parte della norma tralasciando il richiamo al giusto processo. Eppure il tema del "protagonismo" di alcuni PM e di talune modalità di indagini oltre le regole non può essere liquidato nella categoria degli "attacchi alla magistratura" da parte della politica, di fronte ai quali la magistratura deve solo serrare i ranghi e attivare la "tutela" senza "se" e senza "ma". Si impone, all'opposto, analisi puntuale e severa autocritica, ove necessario. E in effetti, al di là delle singole forzature a livello di disciplina sostanziale e processuale, si ha la sensazione che in diverse occasioni, di fronte a fenomeni di criminalità organizzata, di illegalità di diffusa e di opacità e timidezza nella reazione delle istituzioni (compresi pezzi della magistratura in talune situazioni), si siano determinati, a "fin di bene", s'intende, dei corto-circuiti, che hanno finito per cancellare principi fondamentali sulla specificità del processo penale, che è volto non a ricostruire e risolvere problemi sociali, ma ad accertare fatti specifici e responsabilità individuali, secondo le rigorose garanzie del giusto processo¹⁷.

17. Su queste tematiche già qualche tempo addietro aveva attirato l'attenzione G. Santalucia, *Giudici a sud. Tendenze e problemi del processo penale*, in questa *Rivista*, n. 6/2007, p. 1187 ss. Si veda in particolare il § 2 dal titolo "L'attivismo processuale oltre

Non è inutile richiamare allora alcuni principi generali. Il codice etico dell'ANM, rifacendosi anche alla disposizione dell'art. 358 cpp, detta all'art. 13: «Il pubblico ministero si comporta con imparzialità nello svolgimento del suo ruolo. Indirizza la sua indagine alla ricerca della verità acquisendo anche gli elementi di prova a favore dell'indagato e non tace al giudice l'esistenza di fatti a vantaggio dell'imputato». La peculiare caratterizzazione del PM, parte imparziale, deve misurarsi con la parità delle parti nel processo. Regola deontologica primaria proprio per il PM è il rispetto del principio del contraddittorio e della presunzione di innocenza. In questo quadro deve essere rammentata una disposizione, solitamente trascurata, del codice di procedura penale, l'art. 124, il quale prescrive: «I magistrati ... sono tenuti a osservare le norme di questo codice anche quando la inosservanza non importa nullità o altra sanzione processuale». Ed è una disposizione, questa, che assume particolare rilievo per il PM che si muove nella fase "solitaria" della indagine preliminare. Ecco perché, come sottolineavo in apertura, è particolarmente significativo che il "Decalogo del capo dell'ufficio giudiziario" proprio al punto 1 evidenzi tra le funzioni del magistrato dirigente «Promuove il rispetto del Codice etico del magistrato». Si fa riferimento qui al livello della deontologia che si muove su un livello più alto del disciplinare.

Ritorno, sotto altro profilo, al tema della assunzione di responsabilità da parte del procuratore. Se il livello deontologico deve vedere un suo ruolo promozionale e di stimolo nel confronto con i magistrati dell'ufficio, il livello disciplinare impone al procuratore di esercitare con rigore «l'obbligo di rapporto» di cui all'art. 2 comma 1 lett. *dd*, in relazione a «fatti a lui noti che possono costituire illeciti disciplinari compiuti da magistrati dell'ufficio».

Una analoga assunzione di responsabilità si pone, ove si ritenga ne ricorrano le condizioni, in ordine alla revoca della assegnazione della trattazione di un procedimento di cui all'art. 2 comma 2 d.lgs n. 106/2006. Chi scrive ha ritenuto di adottare nel cd. "caso Sallusti" un provvedimento di revoca del fascicolo di esecuzione penale; il CSM nella seduta del 20 marzo 2013 ha preso atto senza osservazioni del provvedimento ritenendo che fosse stato assolto, da parte del procuratore, l'onere di «esistenza, ragionevolezza e congruità della motivazione del provvedimento di revoca della assegnazione, onere posto a presidio e garanzia contro un possibile abuso del potere del procuratore a tutela della sfera di autonomia professionale e operativa del sostituto».

E ancora un terreno di assunzione di responsabilità da parte del procuratore è quello della redazione dei rapporti in occasione delle valutazioni di professionalità, del rinnovo alla scadenza quadriennale di incarichi semidirettivi, di domande per incarichi direttivi e semidirettivi. Tutti i limiti, da più parti sottolineati dell'attuale sistema di valutazione della professionalità in termini di pareri enfatici, poco circostanziati, uniformemente elogiativi, trovano origine proprio nell'atto iniziale del procedimento valutativo costituito

le regole" ove l'A. analizza alcune specifiche vicende processuali; la casistica negli anni da allora trascorsi si è notevolmente arricchita.

dal rapporto del capo dell'ufficio, che è la persona a diretto contatto con il magistrato oggetto di valutazione. L'attuazione del nuovo sistema assegna dunque una responsabilità del tutto particolare al capo dell'ufficio, che deve assolvere con rigore l'onere di indicare aspetti positivi, ma anche limiti o aspetti negativi del magistrato del suo ufficio, assicurando nel contempo rigorosa uniformità nel metro di giudizio rispetto ai singoli; sotto quest'ultimo profilo è opportuno che il capo dell'ufficio eviti la prassi di delega totale ai procuratori aggiunti responsabili dei gruppi di lavoro, il cui rapporto preliminare dovrebbe esser solo la base del rapporto redatto personalmente e direttamente dal procuratore.

3.3. I rapporti con gli organi di informazione

E infine i rapporti con la stampa. L'art. 5 del d.lgs n. 106/2006 stabilisce che «Il procuratore della Repubblica mantiene personalmente, ovvero tramite un magistrato dell'ufficio appositamente delegato, i rapporti con la stampa».

La linea adottata nella procura di Milano è riportata in questi termini nel Bilancio di responsabilità sociale 2011/2012:

«I rapporti con la stampa, in aderenza con il vigente assetto normativo (art. 5, d.lgs 106/2006), sono gestiti personalmente dal procuratore della Repubblica, che non ha rilasciato alcuna delega, ma che naturalmente si avvale della collaborazione dei procuratori aggiunti e dei sostituti delegati per le singole indagini.

Dopo una primissima fase di rodaggio, a partire dall'autunno 2010, si è privilegiata per i casi di significativo interesse pubblico, la comunicazione con lo strumento del comunicato stampa emesso dal procuratore e diffuso con la massima tempestività possibile consentita dal livello di *discovery* raggiunto, anche al fine di garantire parità di accesso a tutti i media. Talora alla diffusione del comunicato stampa è seguita una conferenza stampa del procuratore con l'intento di chiarire eventuali aspetti tecnico-giuridici di particolare complessità.

Nel corso degli ultimi due anni, in coerenza con la linea di comunicazione adottata, il procuratore della Repubblica pro tempore non ha rilasciato alcuna intervista (stampa, TV, radio, internet) su procedimenti specifici. La stessa impostazione di *self restraint* è stata adottata anche con riguardo a tematiche generali di riforma della giustizia, riservando la eventuale presa di posizione a momenti istituzionali (audizioni presso le commissioni parlamentari, interlocuzione con CSM e Ministero della giustizia).

Il procuratore ha anche evitato la partecipazione come relatore a convegni su tematiche generali della giustizia, quando potesse determinarsi una interferenza o stretta connessione con indagini in corso presso la Procura di Milano.

Per altro verso, in occasione di indagini di particolare rilievo, in particolare in tema di criminalità organizzata e mafiosa al comunicato stampa

è seguita una conferenza stampa, tenuta negli uffici della procura della Repubblica, con la partecipazione dei responsabili della o delle forze di Polizia giudiziaria interessate. L'obiettivo è di fornire all'opinione pubblica una informazione su quegli aspetti della indagine che non sono coperti da segreto e sempre nel rispetto della presunzione di non colpevolezza.

La Procura della Repubblica di Milano si è infine attenuta alla linea di non replicare ad attacchi che provengano da imputati o da esponenti pubblici, anche quando (e purtroppo è capitato) apparissero superati i limiti della legittima espressione di opinioni critiche».

DALLA VALUTAZIONE DEL DIRIGENTE ALLA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELL'INTERVENTO ORGANIZZATIVO: SPOSTARE IL FULCRO DAL MAGISTRATO AL SERVIZIO RESO

di *Giovanni Salvi*

I criteri e gli strumenti di valutazione per la selezione del dirigente e per la sua conferma risentono della disattenzione per la giustizia come servizio. Prevalgono così i profili concorsuali rispetto alle valutazioni di impatto. Per questa più sofisticata operazione difettano gli strumenti, sia quelli concettuali che quelli pratici. Dall'esperienza concreta di una procura della Repubblica si traggono elementi utili per individuare i possibili passi in questa direzione. Area ha l'importante compito di preservare tra i magistrati la consapevolezza che gli aspetti organizzativi del nostro lavoro si legano indissolubilmente all'esercizio indipendente della funzione. Si è forse perso l'orgoglio per le conquiste già realizzate, vissute ormai troppo spesso come "garanzia" del singolo e date per scontate. La sfida della magistratura associata è far vivere queste conquiste come patrimonio della collettività, per il più efficace e corretto esercizio della giurisdizione.

1. Esperienze diversificate per imparare ad amministrare. Strumenti di controllo del risultato

La consapevolezza che il mestiere del dirigente è diverso da quello del magistrato è ormai diffusa. Naturalmente questo non implica affatto che per essere un bravo dirigente non si debba prima essere stati bravi magistrati. Al contrario, la specificità del nostro lavoro (le garanzie costituzionali di indipendenza anche interna, il carattere cognitivo delle decisioni etc.) impone caratteristiche del dirigente che presuppongono quelle del magistrato. Per questa ragione non è ragionevole affidare la direzione degli uffici giudiziari a manager puri, mentre l'opzione per la doppia dirigenza mostra i suoi limiti laddove l'organizzazione rivela le sue valenze non neutre e sconfina necessariamente nella giurisdizione.

Questione giustizia n. 2-3, 2013

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Con queste precisazioni resta il dato di fatto che organizzazione e giurisdizione sono diverse e richiedono soluzioni diverse.

Siccome questa consapevolezza di gestire al meglio esperienze, conoscenze e attitudini è recente i nostri profili professionali risentono dell'attenzione che nel tempo si è prestata a questi profili. Mentre oggi anche il MOT di prima nomina è attento a far emergere il più minuscolo dato che possa far trasparire la capacità organizzativa, per chi ha iniziato a lavorare negli anni Settanta o Ottanta le capacità organizzative vanno ricercate nei fatti e vanno in realtà assai spesso desunte dal lavoro giudiziario in senso stretto. Non è questa la sede per valutare quale degli approcci sia il migliore per un magistrato. Ciò che conta è l'avvenuta trasformazione. Detto in altri termini e osservando da un diverso punto di vista, il passaggio dall'anzianità senza demerito alla valutazione delle attitudini ha comportato un'epocale trasformazione del modo con cui il magistrato guarda a se stesso e alla professione. Ciò vale per gli incarichi direttivi come per tutti quelli in cui si deve operare una valutazione di merito e di attitudine. Questa trasformazione è alla radice della crisi del modello associativo, quale fu costruito nell'epoca dell'egalitarismo.

Il CSM e l'ANM hanno fatto molto in questi anni per rendere le valutazioni sempre più aderenti al dato reale. È difficile però colmare il vuoto del passato e consentire quindi effettive valutazioni tra fasce diverse.

Nel tempo questo gap si colmerà, tanto più velocemente quanto più sapremo affinare gli strumenti conoscitivi dell'ufficio e del lavoro dei magistrati, su cui dirò oltre.

La specificità di quella caratteristica del dirigente che definiamo come capacità di organizzazione si lega anche alla mobilità. Acquisire esperienze di organizzazione implica una certa loro diversificazione; operare scelte a volte dolorose comporta poi la necessità di un distacco da interessi locali. Il CSM è chiamato a un difficile bilanciamento nella valutazione delle attitudini e del merito tra conoscenze specifiche ed esperienze diversificate. Al di là della soluzione caso per caso, va però affrontato – anche a legislazione invariata – il problema degli strumenti che agevolino la mobilità. Tra l'altro questi strumenti sono indispensabili se si vuole davvero affrontare la questione di genere nella dirigenza.

Nella diversificazione vanno comprese anche le esperienze di amministrazione attiva, spesso guardate con diffidenza dai magistrati, per una sorta di presunzione di diversità genetica, ma che invece costituiscono un prezioso elemento di positiva contaminazione. L'esperienza amministrativa fa toccare con mano la differenza tra l'aggiudicazione e la predisposizione di mezzi limitati per il raggiungimento di fini, peraltro non sempre interamente condivisi da tutti gli attori. Questa consapevolezza contribuisce a far uscire l'amministrazione attiva, nella nostra percezione di magistrati, dalla sfera del sospetto. Anche la dirigenza degli uffici giudiziari finisce per trovarsi dinanzi a questa specificità dell'amministrazione, che può esser sintetizzata nella riflessione circa la difficoltà dell'effettivo raggiungimento degli obiet-

tivi prefissati, traguardo cui concorrono forze diverse, non tutte concordemente orientante.

Da questa riflessione emerge la necessità che i criteri di valutazione del dirigente, nelle fasi di nomina – e quindi con riferimento a esperienze pregresse – e di riconferma, siano tarati su risultati intermedi verificabili. Questi risultati possono a loro volta esser scanditi a seconda che siano i prodotti di un'azione (esiti concreti e misurabili) oppure i risultati intesi in senso più ampio, come passi del percorso prefissato. Esistono strumenti di valutazione rodati in altri campi che ben possono essere estesi al nostro e che comportano la predisposizione di progetti organizzativi che rispondano a queste esigenze di verifica e controllo.

2. Procura e tribunale, modelli diversi di dirigenza

Un secondo aspetto da considerare è costituito dalla necessità di seguire criteri differenziati di valutazione del dirigente, nella nomina e nella conferma, a seconda del tipo di ufficio. La dirigenza dell'ufficio di procura differisce in alcuni aspetti da quella di altri uffici giudiziari e in particolare dal tribunale. Questa differenza può esser percepita a partire dall'individuazione dell'agire in rapporto ai fini. Si afferma che la terzietà del giudice determina la conseguenza che l'esito del processo è per il giudice irrilevante. Questa affermazione è – sia pure in maniera un po' approssimativa – descrittiva di un corretto approccio istituzionale. Dico che ciò è affermabile in via di approssimazione perché, quanto meno da un punto di vista complessivo, l'esito di smentita dell'ipotesi accusatoria è comunque negativo, avendo comportato l'inutile e dannosa attivazione di una complessa procedura. Se poi la percentuale dei procedimenti conclusi con un esito negativo, intendendo con questo termine il mancato riscontro dell'ipotesi accusatoria e dunque l'inutile persecuzione di persone o per ipotesi di reato per le quali non sussistevano i presupposti, è molto elevata, l'esito non può essere indifferente e richiede l'adozione di contromisure. Si tratta forse di banalità, ma sono banalità esplosive nel nostro contesto di riferimento discorsivo, che sembrerebbe vietare qualunque indagine di "risultato" sul giudice. L'unico settore in cui questa valutazione va affermandosi è paradossalmente l'ultimo in cui ciò dovrebbe verificarsi, il disciplinare.

Se dunque l'esito del singolo processo deve essere indifferente per il giudice, ciò non può in alcun modo essere affermato per il PM. Il PM ha formulato un'ipotesi, escludendone altre, e ha quindi orientato gli sforzi procedimentali propri e della polizia giudiziaria verso un determinato risultato; ha investito risorse umane e materiali, distogliendole da altre ipotesi o da altri impegni. Un'attività non neutra e neppure neutrale, nel senso che essa – come tutte le pretese cognitive – ha nella formulazione dell'ipotesi il punto centrale dell'intera opera di corroborazione e falsificazione. Ciò è del tutto diverso dall'affermare il carattere parziale del ruolo istituzionale del PM nella fase

delle indagini; al contrario, il PM deve essere imparziale e al tempo stesso consapevole che – come ogni ricercatore – egli ha fatto delle scelte che ne condizionano l’operato e che ne hanno escluso altre. Egli è dunque un osservatore gravato da un lato da obblighi di imparzialità che provengono dalla sua figura istituzionale, nonché da quelli derivanti dal necessario impiego di determinate tecniche conoscitive e non di altre (vincoli procedurali); entro questo quadro egli ha purtuttavia compiuto scelte significative, che hanno comportato la dislocazione delle risorse umane e materiali disponibili. Per la valutazione delle scelte del PM sono dunque tutt’altro che indifferenti gli esiti del singolo procedimento. Naturalmente – è sempre bene evitare gli equivoci – la valutazione di esito non è in bianco e nero: condanna/assoluzione; è possibile strutturare strumenti valutativi che tengano conto delle fattispecie di reato, della complessità del caso, della qualità delle scelte compiute.

A maggior ragione questa rilevanza del risultato si fa sentire se si eleva il punto di osservazione: una procura che venisse sistematicamente smentita nelle sue conclusioni non potrebbe restare indifferente, “ho fatto il mio lavoro con la massima imparzialità e con il dovuto impegno, non ho poi un’obbligazione di risultato”. Qui il dato statistico assume maggiore significatività.

Tutto ciò porta anche a considerazioni sull’impatto dell’azione della procura nella tutela degli interessi presidiati dalla sanzione penale. Anche questo aspetto non è irrilevante per il PM. Non lo è nemmeno per il giudice, ma in maniera diversa. Il giudice dovrà organizzare il proprio ufficio e la propria attività in maniera da rendere per quanto possibile effettiva la propria azione, considerando anche i criteri di priorità fissati normativamente o quelli individuati nella fase di formazione delle tabelle. Il PM dovrà a ciò aggiungere un’attenta ricognizione delle risorse disponibili e operare scelte che hanno un potente contenuto discrezionale.

Queste scelte dovranno essere fatte con il coinvolgimento non solo dell’ufficio nella sua interezza, ma anche delle diverse articolazioni istituzionali interessate, come correttamente indica il Decalogo del capo dell’ufficio giudiziario, varato a Bologna nel 2012 (punto 6) ma ciò non muta il dato di fondo: si tratta di scelte e queste possono essere giuste o sbagliate, adatte al contesto e alla realtà dell’ufficio oppure no. Esse dovranno dunque esser verificate, anche attraverso indicatori di impatto di diverso genere.

Troppo a lungo ci siamo fatti scudo della non discrezionalità dell’azione e dell’autonomia e indipendenza del PM per negare ogni serio controllo sull’efficacia delle scelte operate. Fortunatamente questo atteggiamento sta cambiando e ci si rende ora conto che anche le opzioni di interpretazione giuridica o di metodologia procedimentale (e anche investigativa) non costituiscono area protetta, immune da ogni valutazione, a partire da quella *del* dirigente e per finire a quella *sul* dirigente. Non parlo naturalmente delle valutazioni disciplinari e nemmeno direttamente di quelle attinenti alle progressioni in carriera. Mi riferisco in realtà alla necessità di un’attenzione continuativa a questi aspetti: scelte organizzative; scelte procedimentali; tempi dei procedimenti; opzioni interpretative etc.

La lunga disattenzione alla giustizia come servizio prestato alla collettività e dunque con pretesa di risultato, azionabile e verificabile, comporta che in realtà non vi siano strumenti conoscitivi del nostro lavoro organizzativo, idonei a dare una rappresentazione sufficientemente dettagliata dalle nostre attività.

Basti pensare al rifiuto opposto per lungo tempo all'accesso di DGStat ai dati del nostro lavoro.

Il punto di partenza per colmare questo ritardo è dunque conoscere l'ufficio, a partire dal dato statistico, elaborato secondo criteri e metodologie strettamente correlati agli obiettivi che ci si prefigge.

3. Scelte organizzative e valutazione di risultato

Per la partecipazione ai concorsi per incarichi direttivi è prevista la redazione di un progetto organizzativo. Si tratta di un'innovazione, ormai non recente, di grande importanza, volta a sottolineare il ruolo propulsivo del dirigente. Essa può tuttavia generare un equivoco: che cioè sia possibile formulare un progetto organizzativo, per così dire a freddo. Il progetto organizzativo è il momento centrale della vita di un ufficio. Esso indica le scelte che condizioneranno il modo con cui i magistrati svolgeranno il loro lavoro e ha quindi un primo importante significato di "garanzia" di rispetto delle loro attitudini, capacità e preferenze. Queste scelte condizioneranno il modo in cui sarà possibile far funzionare la macchina amministrativa e dunque dare ai cittadini le risposte di cui hanno necessità, non diversamente dagli altri uffici pubblici. Infine, esse saranno alla base della capacità di una procura di operare efficacemente, tenendo conto di una serie di punti di riferimento esterni e interni. Per questa ragione si prevede che il progetto organizzativo non sia redatto dal dirigente in solitudine ma sia il frutto di un lavoro collettivo e di un confronto con le altre istituzioni interessate.

Punto di partenza del progetto organizzativo è la conoscenza della reale situazione dell'ufficio. Il dato statistico abitualmente ottenibile è già una buona base. Mi sembra opportuno indicare alcuni aspetti della mia esperienza quale procuratore della Repubblica di Catania, perché essi possono fornire alcune esemplificazioni utili per chiarire il mio pensiero. La procura aveva già avviato un buon lavoro conoscitivo, mirato soprattutto a individuare le cause di squilibri nei carichi di lavoro. Vi erano quindi già stati interventi finalizzati a porvi rimedio e al contempo a individuare i migliori criteri di distribuzione degli affari tra i diversi gruppi di lavoro. Mi è sembrato utile chiedere la collaborazione di DGStat e avviare una completa analisi, a partire dai tempi di iscrizione e fino ai tempi dell'esecuzione e ciò al fine di unire le valutazioni sui carichi di lavoro a quelle più radicali, relative agli obiettivi dell'ufficio. Questo lavoro è stato molto utile per individuare le risorse esistenti, anche dal punto di vista amministrativo, e i punti critici, operando poi i necessari interventi correttivi.

Faccio alcuni esempi.

In una situazione di grave carenza di personale, la distribuzione di uffici tra due distinti plessi e l'organizzazione del rilascio delle certificazioni al pubblico costituivano un inutile dispendio di energie. Interventi correttivi hanno consentito di abbassare radicalmente i tempi di risposta e di recuperare risorse umane. In qualche caso i risultati sono stati al di sopra delle attese, come nelle autorizzazioni ai colloqui con i detenuti, con l'eliminazione dei tempi di attesa, il recupero di due amministrativi e la chiusura di uno sportello, o come per le iscrizioni *ex art. 335 cpp*.

A settembre entrerà in funzione lo Sportello unico, cui si potrà accedere anche via web e che è frutto della totale ristrutturazione dei servizi di segreteria. Ciò ha comportato che già molti avvocati si sono dotati di PEC, per avere non solo l'accesso alla prenotazione (per cui basta la registrazione) ma anche il rilascio della certificazione. Lo Sportello unico consentirà notevoli risparmi e tempi e procedure controllate, che eviteranno qualunque possibile distorsione.

La ricognizione del flusso di trattazione dei procedimenti cd. minori, ad alto contenuto di serialità, ha portato alla costituzione di una sezione affari semplici, sul modello di quelle esistenti in molti uffici, ma con alcune differenze significative. Il problema specifico di Catania era infatti il rapporto con l'INPS. Per far fronte all'enorme numero di notizie di reato si era raggiunto una sorta di accordo con l'Istituto per la dilazione della trasmissione delle comunicazioni. Si può immaginare quale potesse essere l'impatto dell'improvvisa trasmissione di decine di migliaia di notizie di reato arretrate. Si è dunque approfittato di questa situazione per elaborare, anche in questo caso sulla base di esperienze precedenti, un programma informatico in grado di gestire la notizia di reato dalla sua origine fino alla sua definizione. Questo sistema viene ora gradualmente esteso a tutte le notizie seriali. Al tempo stesso, a partire dalla riflessione sulla curva di trattazione dei procedimenti (dopo una rapida definizione di quelli destinati al decreto penale, la linea scendeva fino a divenire piatta, giacché una parte consistente delle notizie di reato giaceva per anni fino alla probabile prescrizione), si è inteso dare effettività agli interessi tutelati dalla sanzione anche nei reati cd. minori, elaborando metodologie specifiche, protocolli di indagine standardizzate e strumenti analoghi. In conclusione, con una struttura costituita da quattro magistrati togati, quattro onorari, una aliquota di polizia giudiziaria e il necessario supporto amministrativo, la sezione affari semplici definisce oggi oltre il 40% delle notizie di reato, con ottimi risultati sia nei tempi che nelle risposte del giudice. Il primo anno di esperienza ha portato a individuare due profili di criticità che ora verranno affrontati (415 *bis* e indagini delegate). In conclusione, non una sezione di "smaltimento" ma di omogenea trattazione, secondo tempi e modalità standardizzati, di notizie di reato di notevole rilevanza per la collettività.

Anche la ricognizione del lavoro della Direzione distrettuale antimafia ha comportato radicali modifiche, con la riduzione dei gruppi da quattro a

due e la nomina di due procuratori aggiunti, a tale incarico assegnati in via esclusiva. La maggiore flessibilità e la possibilità di maggiori scambi tra i gruppi hanno portato risultati che ritengo davvero brillanti e che così sono stati considerati nella relazione del Procuratore nazionale antimafia.

4. L'indifferenza per i costi come conseguenza di una visione autoreferenziale

Operare alcune delle scelte sopra menzionate ha avuto dei costi; ampiamente compensati ma pur sempre dei costi. Si viene qui a un nodo davvero importante. La necessità di contenere la spesa pubblica ci ha costretti a fare i conti, nel senso proprio di questo termine. A dire il vero la giustizia subisce da tempo una *spending review*, indipendente dalla crescita dello *spread*. Cominciata molti anni fa, ebbe la sua sanzione ufficiale, come linea di gestione della cosa pubblica, nelle dichiarazioni al CSM del ministro Castelli, quando affermò con chiarezza che nessun imprenditore avrebbe mai investito in un'azienda in decozione. È così fu. Se si è evitato il fallimento è forse perché non possiamo portarci da soli "i libri in tribunale". Sta di fatto che il peso maggiore del disinteresse verso un bilancio orientato a risultati lo si è avuto nel campo delle risorse umane. Dopo un breve periodo di pieno organico, la magistratura ha di nuovo gravi scoperture. Il punto più delicato è però quello del personale amministrativo. La politica di blocco totale delle assunzioni fa sì che il personale amministrativo di una procura di prima linea come quella di Catania abbia l'età media di 54 anni e 4 mesi.

Con la stessa chiarezza dobbiamo però riconoscere anche che vi sono al nostro interno situazioni molto differenziate per ciò che riguarda la gestione della spesa. Anche qui si fa sentire in maniera decisiva il totale disinteresse della dirigenza degli uffici giudiziari per gli aspetti di spesa. Ciò deriva dagli effetti diretti e indiretti della concezione della spesa per le indagini come priva di limiti, corrispondente all'esistenza di un capitolo di bilancio aperto. Ma il fatto che le indagini non debbano essere limitate da fattori spesa non dovrebbe affatto implicare il totale disinteresse per quanto e come si spende. La realtà degli uffici è a macchia di leopardo, senza che sia possibile individuare fili comuni territoriali o di omogeneità di situazioni che giustificano tali differenze.

I timidi accenni a questi aspetti nelle selezioni dei dirigenti sono di fatto vanificate dalla inesistenza di un serio approccio conoscitivo, che non si riduca semplicemente al dato contabile. In realtà solo la stretta correlazione tra questo dato e quello dei riflessi sull'azione dell'ufficio consentirebbe una seria valutazione del rapporto costi/benefici, costi/efficacia dell'azione.

Alcuni costi, poi, non sono immediatamente rilevabili e dunque di riflesso non lo sono neppure i risparmi. Per utilizzare ancora a titolo esemplificativo l'esperienza della Procura di Catania, è facile individuare subito il risparmio realizzato con la rinegoziazione delle convenzioni sulle intercettazioni,

che può essere quantificato nell'ordine di milioni di euro all'anno, derivante dalla riduzione delle tariffe di quasi il 70% nelle telefoniche e del 30% nelle ambientali. Per verificare l'impatto della riduzione effettiva bisognerebbe invece utilizzare parametri più complessi, dal numero delle intercettazioni effettivamente compiute (il cui aumento potrebbe compensare il risparmio), valutando se le nuove condizioni di gestione del servizio abbiano pesato nelle deliberazioni di impiego dello strumento di indagine, fino alla qualità del servizio reso. Mi riferisco non solo alla qualità tecnica dell'intercettazione, ma anche ad altri aspetti meno ovvi, quali le garanzie di riservatezza, i controlli di accesso, la gestione della fase di liquidazione della spesa (quest'ultima potrebbe portare a ulteriori risparmi, in un'ottica di scala) e così via.

Non dissimile è il discorso in materia di scelte organizzative direttamente incidenti sulla giurisdizione. Dalla ricognizione statistica operata in vista del nuovo progetto organizzativo, risultò che il ricorso alla convalida dell'arresto con contestuale giudizio direttissimo era assai modesto. Ciò dipendeva in parte anche dal fatto che l'organizzazione dell'ufficio non agevolava e anzi scoraggiava il ricorso a tale istituto, ad esempio non prevedendo la possibilità di rapide consulenze tecniche e modalità di custodia diverse dal carcere o dagli arresti domiciliari. Il tribunale, di conseguenza, non prevedeva tabellarmente le convalide e i giudizi direttissimi. Gli interventi organizzativi coordinati con il tribunale e con la polizia giudiziaria, oltre che con il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e la direzione della casa circondariale, hanno consentito il ricorso sistematico all'istituto "dimenticato". Ciò ha comportato una serie di benefici effetti, a partire dalla immediata presentazione dell'arrestato al suo giudice e dall'eliminazione del fenomeno delle "porte girevoli" in carcere. Al rispetto di elementari esigenze di corretta gestione dei procedimenti corrisponde anche un significativo risparmio di spesa, agevolmente quantificabile in circa 450.000,00 euro all'anno, derivante dall'azzeramento del costo dell'inutile ingresso in carcere di persone destinate a esser scarcerate dopo la convalida. Ma il risparmio di spesa è in realtà molto maggiore se si considerano una serie di effetti indiretti, dal minore impiego di personale di magistratura e amministrativo, alle notificazioni e così via.

Più difficile ancora è la quantificazione del risparmio di spesa che si ottiene attraverso la semplificazione delle procedure e gli interventi sulla dislocazione degli uffici e del personale.

5. Distribuzione e gestione delle risorse

La Procura di Catania ha potuto utilizzare un progetto *Best practices* finanziato dall'Unione europea e che in origine aveva aspetti di fumosità, spesso comuni a tal genere di progetti. Rimanendo sempre all'interno dell'oggetto del contratto (la procura non è parte ma "utilizzatore finale" del rapporto intercorrente tra Regione e aggiudicatario) sono state affinate le specificità

idonee a passare dal fumo ai fatti. Si sono potute quindi realizzare le semplificazioni organizzative sopra descritte in materia di sportelli al pubblico.

Al di là di queste risorse, vi è stata poi un'interessante corrispondenza col Ministero. In un momento di assoluta penuria di fondi si aveva la necessità di ristrutturare due grandi locali in disuso nell'immobile principale (la procura è infatti allocata in ben 13 sedi, di cui 11 in locazione da privati, cosicché obiettivo dei prossimi mesi è quello di ristrutturare, con i canoni di affitto che oggi il Comune paga, un ospedale abbandonato e che si va degradando) per poter unificare i servizi di iscrizione, dislocati in due distinti edifici. Si è dunque chiesto che una modestissima parte dei risparmi ottenuti con i progetti "direttissime" e "convenzioni" venisse "stornata" per realizzare i locali, che avrebbero comportato ulteriori risparmi, in ottica di scala. So bene che tecnicamente non si è trattato di uno storno e che il Ministero ha vincoli molto precisi di destinazione della spesa. Quello che intendo dire è che non c'è bisogno di attendere modifiche normative per introdurre modelli virtuosi di destinazione degli stanziamenti, che considerino *non solo le previsioni di spesa, ma anche quelle di risparmio e di investimento*. In conclusione, abbiamo avuto i nostri 90.000,00 euro. Poca cosa, rispetto alle esigenze della sesta procura d'Italia, ma abbiamo potuto unificare le segreterie e operare risparmi non facilmente quantificabili ma certamente consistenti.

Ormai la centralità di questi aspetti per la valutazione dei dirigenti è definita da fonti normative primarie e da quelle attuative, fino alle circolari del CSM che prevedono la valutazione, ad esempio, delle innovazioni in materia di informatizzazione degli uffici. È dunque necessario che gli strumenti conoscitivi, presupposto di tale valutazione, divengano adeguati a valutare gli effettivi risultati.

Tengo a sottolineare che questa attenzione al rapporto tra gestione delle risorse, anche di spesa, e risultati corrisponde all'approccio suggerito all'inizio di questo scritto: lo spostamento dello sguardo dal nostro ombelico alla collettività.

6. I criteri e gli strumenti di verifica dovrebbero estendersi all'impatto esterno

Le scelte organizzative operate hanno radicalmente trasformato il modo di agire della procura e la sua capacità di incidere sul territorio.

Naturalmente se questa modifica sia positiva o negativa lo può dire solo un'analisi approfondita dei risultati, che tenga conto di diversi parametri. Sarebbe questo un vero "bilancio sociale" e non i racconti più o meno attendibili che rendiamo periodicamente sul nostro operato. Lo dico pur essendo io stesso un narratore, in quanto ogni sei mesi redigo un resoconto dei soli aspetti organizzativi dell'ufficio, che trasmetto alle istituzioni, ai magistrati e al personale dell'ufficio, nonché all'opinione pubblica (attraverso l'illustrazione in conferenza stampa aperta).

Ritengo che i dati disponibili indichino che le scelte fatte abbiano avuto esito positivo (riduzione dei tempi, eliminazione o riduzione degli arretrati, percentuale di accoglimento delle richieste da parte del GIP etc.), ma un'analisi più approfondita, per la quale al momento difettano i mezzi (risorse umane e materiali) consentirebbe forse valutazioni più approfondite e affinamenti successivi delle scelte operate.

È questa una sfida molto significativa per la magistratura. Essa comporta *l'accettazione piena della nostra funzione come servizio alla collettività, come tale oggetto di necessarie verifiche di effettività e di impatto.*

7. Esigenza di unitarietà dell'azione della procura

Le scelte organizzative costituiscono il primo e principale strumento di orientamento dell'azione della procura. Il secondo è costituito dall'articolazione di metodologie di indagine e di scelte interpretative giuridiche tendenzialmente comuni all'intero ufficio e tarate sulle effettive esigenze dell'oggetto delle indagini. In questo sforzo sono molto importanti i semi-direttivi, che hanno la possibilità di contribuire all'elaborazione collettiva. È questo un punto delicato ma non troppo. Credo che sia ormai condivisa la necessità che un ufficio giudiziario e in particolare una procura della Repubblica, titolare di poteri di impulso (dall'organizzazione delle indagini all'azione penale fino alla strutturazione del processo) operi con criteri e modalità omogenei e riconoscibili. Anche i Paesi che conoscono l'azione discrezionale prevedono meccanismi che sanzionano l'adozione di pesi e misure diversi per gli stessi fatti (divieto delle azioni definite discriminatorie, perché irragionevolmente diversificate); a maggior ragione l'azione penale obbligatoria dovrebbe comportare omogeneità di criteri decisori da parte del PM. È questa una delle raccomandazioni del Decalogo ed è ormai comunemente accettata. Essa implica varie cose di straordinario interesse (a partire dalle disposizioni alla polizia giudiziaria) ma ha anche un'implicazione specifica: una volta che una scelta è stata compiuta, essa vincola l'intero ufficio. Il magistrato dissenziente ha varie opzioni per far sentire la sua voce ma – a mio parere – non quella di fare di testa sua. Qui vi è una diversità rilevante rispetto al giudice, che – pur tenuto a seguire gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità e quelli concordati nell'ufficio – può legittimamente distaccarsene con un'adeguata motivazione. Lo stesso può dirsi per il PM in udienza, per la particolare tutela che è accordata alla sua azione, al fine di salvaguardare l'autonomia del giudice. Aggiungerei però che il PM, quando si trovi in dissenso rispetto all'orientamento maturato nell'ufficio attraverso il metodo del confronto interno (vds. Decalogo), anche in udienza e pur non potendosi ricorrere a strumenti autoritativi come la revoca della designazione, dovrebbe sentire la responsabilità che gli deriva dall'appartenere a un ufficio e dovrebbe quindi partecipare la dirigenza di queste scelte diverse, prima di compierle.

Tutto ciò ci porta al tema assai delicato delle valutazioni di merito circa le scelte procedurali del singolo magistrato e nel singolo procedimento. Su questo tema vi sono delibere del CSM e statuizioni della sezione disciplinare e della Cassazione, che delineano un quadro di riferimento abbastanza chiaro.

8. Il valore dell'indipendenza interna per la giurisdizione

Il contrappasso per i poteri del dirigente dell'ufficio – e della dirigenza nel suo complesso – è costituito dalla sottoposizione a controlli stringenti circa le modalità di esercizio degli stessi.

Da questo punto di vista siamo ancora indietro. La questione si lega strettamente a quella che ponevo innanzi, relativa alla profondità del dato conoscitivo disponibile. Le mancate conferme (così come le destinazioni a incarichi successivi) sembrano ora più legate a casi limite che a un'effettiva verifica di capacità del dirigente. Nel concetto di capacità inserisco anche la valorizzazione delle attitudini individuali, del rispetto dell'autonomia decisionale del PM (entro i limiti che ho sopra indicato), dell'immagine di indipendenza dell'ufficio e di effettività della sua azione.

In questa direzione è molto importante il ruolo dei magistrati dell'ufficio. Negli ultimi decenni del secolo passato le conquiste di indipendenza interna sono divenute patrimonio comune. Questo importante progresso ne ha però in qualche maniera attenuato la percezione del valore. I gruppi di lavoro sono oggi guardati come strumento di utile canalizzazione dei propri interessi (e a volte delle abitudini lavorative) e i meccanismi di assegnazione semiautomatica degli affari sono per lo più visti nell'ottica della perequazione del lavoro. Ci si è dimenticato che essi sono costati, letteralmente, lacrime e sangue. È compito di Area operare negli uffici perché questa assuefazione cessi e si torni a comprendere l'importanza dell'indipendenza interna, la sua sostanziale diversità dal privilegio, la sua stretta connessione con la professionalità e dunque anche con l'accettazione del controllo sulla qualità del proprio lavoro.

La prossima sfida è comprendere fino in fondo e praticare nei fatti l'indipendenza come servizio alla collettività.

PARTE QUINTA

L'AUTOGOVERNO

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

LE VALUTAZIONI DI PROFESSIONALITÀ NELLE ESPERIENZE DEI CONSIGLI GIUDIZIARI

di *Elisabetta Chinaglia e Bruno Giangiacomo*

Un primo bilancio sulle attività dei Consigli giudiziari alla luce della riforma sulle valutazioni di professionalità con specifico riguardo a quelle in tema di incarichi direttivi e semidirettivi impone, a fianco di una considerazione positiva rispetto al sistema previgente, di esprimere alcuni argomenti critici che provengono dai componenti di questi organismi che praticano sul campo la riforma. L'articolo ne focalizza alcuni, senza pretesa di esaustività: l'insufficienza delle fonti di conoscenza con particolare attenzione alle procedure di conferme, una novità della riforma che non va ridotta a mero esame burocratico del periodo in valutazione; le potenzialità dell'attività istruttoria dei Consigli giudiziari; il contributo che può dare l'avvocatura; il rapporto con il Consiglio superiore della magistratura. Tutto questo in una prospettiva che non vuole essere solo ricognitiva delle criticità, ma che vuole dare un contributo per superarle e rendere sempre più efficiente il sistema del governo autonomo della magistratura anche nelle sue strutture periferiche.

1. Le prospettive dei Consigli giudiziari alla luce della riforma dell'Ordinamento giudiziario

A distanza di circa sei anni dall'entrata in vigore della riforma, si può fare una riflessione sul lavoro svolto dai Consigli giudiziari (d'ora in poi CG), con particolare riferimento al tema della dirigenza, e sulle difficoltà riscontrate e ancora da risolvere.

La riforma, sia in tema di valutazioni di professionalità in senso ampio (e, quindi, anche in tema di dirigenza) sia in tema di organizzazione degli uffici, ha introdotto significative potenzialità per i CG, prevedendo notevoli possibilità di intervento – da contestualizzare nei singoli distretti mediante il potere

Questione giustizia n. 2-3, 2013

di regolamentazione interno – in tutti i settori nei quali i CG svolgono la loro funzione ausiliaria nei confronti del Consiglio superiore della magistratura. Potenzialità e strumenti che hanno dovuto subire, nei primi anni e tuttora, un processo di adattamento, di comprensione e di sviluppo, che non sembra peraltro avere, ad oggi, portato ai risultati sperati.

Già dopo un paio di anni dall'entrata in vigore della riforma era diffusa tra i consiglieri giudiziari eletti in Area la sensazione che i CG, proprio alla luce delle loro nuove potenzialità operative (in particolare, in tema di vigilanza, di valutazioni di professionalità, di valutazione dell'attitudine direttiva e di conferma dei dirigenti), fossero vissuti (non solo da chi della riforma voleva ostacolare la piena riuscita, ma anche semplicemente dai magistrati del distretto) come organi "punitivi", tendenti a "creare difficoltà e intralci" (così si esprimevano alcuni consiglieri giudiziari nel corso di un incontro organizzato da MD-Movimenti nel 2011).

Proprio questa visione è oggi cavalcata da chi si propone come "protettore" dei magistrati, ingiustamente vessati da un autogoverno aggressivo e severo.

Lo sforzo a cui siamo chiamati è quello di negare questa impostazione, e proporre invece una visione del CG come organo: che fornisca un aiuto concreto al buon funzionamento degli uffici giudiziari attraverso un esame rigoroso e approfondito dei progetti tabellari e delle variazioni tabellari e un esercizio coerente del potere di vigilanza nell'ottica di offrire contributi propositivi al buon andamento degli uffici; che consenta al singolo magistrato di partecipare direttamente all'autogoverno e di avere fiducia in esso; che coadiuva il CSM nella selezione dei magistrati destinati alla copertura di uffici direttivi e semidirettivi, nell'ottica del miglioramento del servizio; che valorizza il contributo dell'avvocatura, rendendola partecipe della gestione dell'autogoverno.

Queste diverse funzioni, come è ben evidente, non sono tra loro separate, bensì complementari. I due settori di attività del CG (quello delle valutazioni di professionalità in senso ampio e quello dell'organizzazione) sono tra loro strettamente connessi: solo avendo buona conoscenza della realtà degli uffici e della loro organizzazione i CG possono formulare in modo corretto i pareri sui provvedimenti organizzativi e tabellari, ma anche pareri concreti e veritieri sulla professionalità e sull'idoneità direttiva.

Concentrandoci sulle maggiori problematiche incontrate dai CG nello svolgimento della loro attività ausiliaria in tema di dirigenza, non si può allora non tenere conto anche delle criticità incontrate nel settore dell'organizzazione.

2. L'insufficienza delle fonti di conoscenza

Da quando è entrata in vigore la riforma, il problema dell'inadeguatezza delle fonti di conoscenza è centrale. Se in tema di valutazioni di professionalità una certa possibilità di valutazione, non mediata, dell'attività del

magistrato è data dall'esame diretto da parte del Consiglio giudiziario dei provvedimenti estratti a campione e dalle statistiche comparate, in tema di valutazione di idoneità direttiva/semidirettiva la fonte principale di conoscenza è ancora quasi esclusivamente il rapporto del dirigente dell'ufficio di appartenenza del candidato, rapporto che purtroppo – pur con alcuni miglioramenti nel corso degli anni – spesso è o inconsistente (mancando totalmente le risposte su alcuni parametri o indicatori, sostituite da dei “nulla da rilevare”) o immotivatamente elogiativo, e comunque disancorato da dati concreti e verificabili.

La mancanza, spesso, di rapporti credibili, concreti e pienamente affidabili può assumere diversi significati e implicazioni a seconda che il candidato abbia o non abbia ricoperto già funzioni direttive/semidirettive.

Nel primo caso occorre ricordare che il sistema consente comunque ai CG, attraverso un faticoso ma possibile lavoro di accertamento, il reperimento, nella documentazione in proprio possesso, di elementi concreti sui quali fondare un serio giudizio sulle attitudini dirigenziali: attraverso il contatto diretto con i magistrati degli uffici in occasione delle valutazioni dei progetti tabellari e attraverso l'esercizio del potere di vigilanza sugli uffici giudiziari del distretto ai sensi dell'art. 15 lett. *d*, d.lgs 25/2006 (attuato mediante periodiche interlocuzioni, anche tramite accesso diretto presso gli uffici, non solo con i dirigenti ma anche con i magistrati, gli avvocati, il personale amministrativo) è possibile acquisire un patrimonio di conoscenza delle problematiche dell'ufficio diretto dal candidato, delle modalità con le quali tali problematiche sono state risolte, della natura e tenore dei rapporti intrattenuti con i colleghi, l'avvocatura, il personale; attraverso la creazione del fascicolo dell'ufficio giudiziario è possibile avere informazioni dirette sulle modalità di organizzazione e gestione dell'ufficio e sulla sorte, in sede di esame dei progetti tabellari, che le decisioni del dirigente hanno avuto davanti al CG e al CSM. Si è peraltro avuto modo di rilevare (attraverso lo scambio di esperienze e di notizie tra i consiglieri giudiziari) come non in tutti i CG l'esercizio del potere di vigilanza ha avuto una regolamentazione e una attuazione tale da consentire di acquisire un significativo bagaglio di informazioni, emergendo piuttosto come la vigilanza sia stata attuata non con regolarità, ma piuttosto in relazione all'evidenziarsi di problemi specifici di singoli uffici.

Nel caso in cui il magistrato da valutare non abbia mai svolto funzioni direttive o semidirettive sempre più si pone un problema, a monte, di valutazione dei “requisiti minimi” per la formulazione di un parere positivo, problema sul quale sarebbe necessario fare chiarezza e giungere a una tendenziale omogeneità di comportamento da parte dei diversi CG: che orientamento essi devono assumere in presenza del profilo di un candidato che, dimostratosi un “buon giudice” (per positivo superamento di tutte le valutazioni di professionalità) non abbia in concreto mai svolto funzioni in qualche modo “organizzative” (non abbia avuto incarichi di direzione di una sezione, non abbia mai presieduto collegi, magari per mere ragioni di anzianità o perché svolgente funzioni monocratiche, non abbia avuto occasione di far

parte all'interno della sezione di appartenenza di gruppi di lavoro pertinenti a questioni organizzative, e così via)? In questi casi l'attenzione dovrebbe essere rivolta alla capacità organizzativa del proprio lavoro da parte del magistrato oggetto di valutazione, alle motivazioni della mancanza di esperienze *latu sensu* organizzative quali quelle sopra evidenziate, alla disponibilità in concreto manifestata a farsi carico delle problematiche dell'ufficio o sezione di appartenenza, ai rapporti con il personale amministrativo, alla modalità di gestione dell'udienza etc. Su questi aspetti dovrebbe allora concentrarsi il rapporto del dirigente per fornire al CG concreti e specifici elementi sulla base dei quali formulare una prognosi di idoneità allo svolgimento di funzioni dirigenziali. Al contrario, spesso il dirigente in questi casi si limita a rispondere con "nulla da rilevare" in ordine a numerosi indicatori previsti nel rapporto, cosicché, in assenza di elementi specifici sull'idoneità direttiva, la valutazione del CG rischia di appiattirsi su quella già effettuata in sede di valutazione di professionalità, con totale mancanza di un vero accertamento dell'idoneità direttiva.

Il CSM in certa misura si è fatto carico del problema della frequente inadeguatezza dei rapporti dei dirigenti degli uffici, introducendo una sorta di "archivio" dei rapporti redatti dal dirigente, ritenuti dal CSM inadeguati, e prevedendo che tale circostanza sia tenuta in considerazione in sede di rivalutazione di quel dirigente, sia in sede di conferma sia in sede di richiesta di nuovo incarico. Tale opportuna previsione, seppure può avere funzione pedagogica nei confronti dei dirigenti, di fatto però non risolve il problema dei Consigli giudiziari, i quali debbono comunque formulare i loro pareri sulla base di tali rapporti. Il che porta a ritenere che il CG sia legittimato, in caso di redazione da parte del dirigente di un rapporto che non fornisca concreti elementi utili per la valutazione, a richiedere formalmente un'integrazione al dirigente medesimo.

Peraltro, lo stesso CSM non si è mostrato incoraggiante nei confronti di quei dirigenti che cercano soluzioni per rendere i propri rapporti fondati su dati concreti e verificati. Così, la richiesta del procuratore della Repubblica di Milano di potersi avvalere di informazioni acquisite presso il corrispondente ufficio giudicante, al fine di rendere più concreto il proprio rapporto sulla valutazione di professionalità dei sostituti con particolare riferimento alle modalità di conduzione delle udienze, trasfusa nei quesiti posti al CSM dal CG di Milano, ha trovato sinora una drastica (e deludente) chiusura nella risposta al quesito del 17 aprile 2013.

Ancora in tema di fonti di conoscenza, ci si domanda che significato attribuire, ai fini della valutazione delle attitudini direttive, all'avvenuto svolgimento da parte del candidato di incarichi nel settore ordinamentale, dell'organizzazione, della formazione, dell'informatizzazione (CG, commissione flussi, collaboratore dei MOT, magistrato di riferimento per l'informatica etc.). Può apoditticamente attribuirsi un valore positivo allo svolgimento di tali incarichi o è consentito, come e in che limiti, valutare anche come questi incarichi sono stati svolti? Si assiste, infatti, a una sorta di "gara" tra i ma-

gistrati per ottenere alcuni di questi incarichi, spesso proprio al fine di poter inserire nella propria autorelazione degli elementi ritenuti utili per la presentazione di domande per posti dirigenziali.

Una fonte preziosa di conoscenza sono i pareri precedentemente espressi in occasione delle valutazioni periodiche di professionalità, che possono fornire informazioni utili ai fini della valutazione delle attitudini direttive (ad esempio in ordine alle modalità organizzative adottate nello svolgimento del proprio lavoro, alle competenze informatiche, alla disponibilità concretamente dimostrata per la risoluzione di problemi di carattere organizzativo nell'ufficio o nella sezione). In tema di redazione dei pareri per le valutazioni di professionalità quadriennali si assiste peraltro recentemente a una divaricazione di opinioni, essendo seguito da alcuni CG un orientamento che tende a rendere tali pareri il più possibile sintetici, sostanzialmente limitandone il contenuto al riferimento circa l'avvenuto superamento o meno di un giudizio di adeguatezza in relazione ai singoli parametri. La valutazione di professionalità, in realtà, deve servire a fare da contenitore di tutto ciò che riguarda il magistrato e, quindi, anche dei dati e delle fonti di conoscenza relative alle capacità direttive, che verranno prese in considerazione nel momento utile, quando il magistrato farà domanda per quell'incarico; in pratica, funge da punto di raccolta, da archivio, cui attingere quando ce ne sarà bisogno.

3. L'attività istruttoria dei Consigli giudiziari

L'attività istruttoria dei CG è espressamente prevista dalla circolare in materia di valutazioni di professionalità, che prevede la possibilità di acquisire informazioni, con modalità non predeterminate, su "fatti specifici" segnalati dai componenti del CG, dai dirigenti degli uffici o dai consigli dell'ordine degli avvocati.

Questa possibilità non è invece espressamente prevista dal testo unico sulla dirigenza giudiziaria (circolare n. P. 19244 del 3 agosto 2010), che peraltro da un lato non la esclude espressamente, e dall'altro, in ogni caso, stabilisce al par. 5.3.1, lett. *d*, parte I, che «I Consigli devono riscontrare e integrare i dati evidenziati nel rapporto informativo con quelli in loro possesso». La lettura di questa norma, la necessità di dare effettività e significato al ruolo dei CG in questa importantissima funzione, e infine la considerazione per la quale le valutazioni di idoneità a ricoprire incarichi direttivi e semidirettivi altro non sono che "valutazioni di professionalità" in senso lato (specificamente incentrate sulla professionalità dirigenziale) hanno orientato molti CG nella più che condivisibile decisione di ritenere legittimo lo svolgimento di attività istruttoria, ove ritenuta necessaria, anche nei procedimenti di redazione dei pareri per il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi e nella procedura di conferma. Proprio con riferimento al procedimento di conferma, poi, lo svolgimento di attività istruttoria (come meglio si evidenzierà oltre) può presentarsi come necessario, ove si consideri la mancanza, in quella procedura,

del rapporto del dirigente e in generale di fonti “terze”. Ma la capacità del CG di poter esperire attività istruttoria deriva dai principi generali che qualificano ormai il rapporto tra CSM e CG in termini di ausiliarità, principio ormai acquisito, perché affermato sia dalla giurisprudenza amministrativa, sia dalla dottrina che dallo stesso CSM, icasticamente rappresentato nella risoluzione sul decentramento del 20 ottobre 1999. L’ausiliarità è quella particolare relazione tra organi che si caratterizza in negativo per l’assenza di gerarchia e di potere di controllo da parte dell’organo deliberante. In positivo, si qualifica per la sua funzionalizzazione volta a consentire il legittimo e consapevole formarsi della volontà dell’organo deliberante, seppur privo della capacità di un’azione autonoma e rilevante, ma in posizione di indipendenza, temperata da poteri di indirizzo dell’organo deliberante; una posizione giuridicamente qualificabile di subordinazione, che si esplica, in pratica, in una funzione collaborativa, espressa attraverso una struttura dell’organo dotato di rappresentatività e collegialità e un atto deliberativo, che sfuma il suo carattere strettamente tecnico-giuridico, per assumere un ruolo più complesso, di vero e proprio concorso nell’amministrazione attiva riservata al CSM. Se questa è la struttura del rapporto, occorre che i due organi siano il più possibile sovrapponibili nella struttura, nelle materie d’intervento e nell’esplicazione del potere funzionale, che, seppure differenziato, consenta appieno di esprimere quella funzione collaborativa più sopra evidenziata: i caratteri dell’organo ausiliario sono, quindi, sostanzialmente modellati sullo stesso schema dell’organo deliberante, tra cui inevitabilmente il potere di compiere tutti i necessari accertamenti istruttori per esprimere la sua funzione come più sopra individuata. Quest’impostazione non può essere contraddetta dalla missiva inviata il 18 febbraio 2013 ai CG dal presidente della V commissione del CSM, che, in relazione all’eccessiva dilatazione dei tempi di decisione delle pratiche inerenti il conferimento di uffici direttivi e semidirettivi, lamentava che i CG impiegassero troppo tempo nella redazione dei relativi pareri, in parte a causa della decisione dei singoli Consigli di «svolgere accertamenti», ritenuto «motivo non giustificabile» di ritardo; nella stessa nota, si sottolineava al contrario che il parere deve essere espresso «unicamente» «sulla base degli elementi e delle fonti di conoscenza di cui il CG è già in possesso alla data di presentazione della domanda». La nota proveniente dal presidente della commissione non deve ostacolare la possibilità per i CG di svolgere attività istruttoria in questa materia e deve essere interpretata come una mera sollecitazione ai CG a essere celeri nella redazione dei pareri.

4. L’insufficienza delle fonti di conoscenza per i procedimenti di conferma

Il procedimento di conferma, fondamentale elemento di novità della riforma, da strumento serio e concreto di correzione degli eventuali errori di valutazione compiuti in sede di conferimento dell’incarico e di controllo effettivo sul buon andamento degli uffici giudiziari, rischia di non assolvere

adeguatamente allo scopo. I rappresentanti di Area nei CG, anche recentemente (incontro del 23 marzo 2013), hanno segnalato la difficoltà di valutare in modo effettivo la sussistenza degli estremi per la conferma dei dirigenti, essendo il procedimento sostanzialmente privo della possibilità di acquisire informazioni “terze”.

La fonte di conoscenza primaria nell'ambito del procedimento di conferma è infatti l'autorelazione che il dirigente deve obbligatoriamente presentare e che deve avere una parte descrittiva dell'attività svolta e una parte programmatica in relazione alle opzioni scelte per il quadriennio a venire. La centralità dell'autorelazione proveniente dallo stesso magistrato da valutare rischia facilmente di banalizzare la procedura di conferma, ridotta a un mero adempimento burocratico, laddove non intervenga un ulteriore sforzo accertativo da parte dei CG, che peraltro non sempre si riesce a compiere, anche per l'opposizione di alcune componenti dei singoli Consigli.

In particolare, manca nella valutazione la voce di chi direttamente conosce e vive quotidianamente gli effetti dell'attività organizzativa del dirigente, ossia i giudici o i sostituti da un lato e gli avvocati dall'altro.

Sotto il primo profilo da più componenti dei CG si sollecita la possibilità di acquisire nel corso del procedimento di conferma, in misura e con modalità da definirsi, informazioni dai magistrati appartenenti all'ufficio diretto dal magistrato in valutazione. Si tratta di possibilità che è stata già concretamente adottata da più Consigli in specifici casi nei quali erano emerse problematiche e criticità che necessitavano di approfondimento, e che sicuramente deve ritenersi in tali casi legittima (si veda quanto si è detto in tema di attività istruttoria dei CG).

La necessità di avviare tale interlocuzione in via generale e come parte della procedura di conferma, invece, è evidentemente subordinata a un intervento di normazione secondaria da valutare con prudenza per la delicatezza degli aspetti che involge, pur osservandosi che l'acquisizione di informazioni (e non di valutazioni) presso i magistrati dell'ufficio su alcuni aspetti della gestione dell'ufficio (quali ad esempio lo svolgimento delle riunioni *ex art. 47 quater* Ord. giud., il rispetto dei criteri di assegnazione degli affari) non sembra poter creare particolari problemi. Vi è da sottolineare in proposito, peraltro, come una continuativa attività dei CG di incontro e scambio di informazioni con i magistrati (oltre che con gli avvocati e il personale amministrativo) nell'ambito delle attività consiliari di valutazione dei progetti tabellari e di vigilanza ben potrebbe consentire di acquisire il “polso” della situazione organizzativa dell'ufficio direttamente dalla voce di chi nell'ufficio opera quotidianamente; possibilità, peraltro, prevista dalla risoluzione del Csm 1 luglio 2010 in materia di esercizio da parte dei CG dei poteri di vigilanza, essendo espressamente riconosciuta all'esercizio di questo potere una funzione «naturalmente strumentale anche alle valutazioni in tema di conferma dei magistrati con incarichi direttivi».

Inoltre, per gli incarichi direttivi, per i quali non è prevista neanche la redazione di un rapporto, potrebbe essere utile pure l'acquisizione di infor-

mazioni da parte dei presidenti di sezione che, soprattutto negli uffici medio-grandi, sono i magistrati a più stretto contatto col dirigente e ne possono apprezzare maggiormente l'attività svolta.

Sotto il secondo profilo, seppure la normativa secondaria favorisce l'ingresso nel procedimento della voce dell'avvocatura, prevedendo l'obbligatoria interlocuzione con i consigli dell'ordine degli avvocati (chiamati a segnalare «aspetti disfunzionali dell'attività organizzativa dell'ufficio cui è preposto il magistrato»), di fatto i contributi dei consigli dell'ordine degli avvocati sono inesistenti o comunque rarissimi.

5. Il contributo dell'avvocatura

Quest'ultima affermazione s'inserisce all'interno del tema più generale del contributo dell'avvocatura nei CG, che anche e soprattutto nel procedimento di selezione della dirigenza, di per sé essenziale, si è in questi primi anni dimostrato assai carente, pur se un miglioramento complessivo della situazione sembra potersi registrare, quanto meno in alcuni distretti.

In casi rarissimi e del tutto eccezionali i consigli dell'ordine degli avvocati hanno esercitato gli specifici poteri di segnalazione che la normativa loro attribuisce: possibilità di segnalazione di «fatti specifici incidenti sulla professionalità, con particolare riguardo alle situazioni concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica» nel procedimento per la valutazione di professionalità (capo XIV della relativa circolare), possibilità di segnalazione di “aspetti disfunzionali dell'attività organizzativa dell'ufficio cui è preposto il magistrato” nel procedimento di conferma dei direttivi e semidirettivi.

Nell'ottica di un maggiore coinvolgimento dell'avvocatura, i singoli CG hanno disciplinato in maniera assai diversificata la presenza dei membri laici alle loro sedute e i contatti con i locali Consigli dell'ordine, anche e non solo in questa specifica materia: alcuni CG hanno previsto, attraverso una lettura estensiva dell'art. 15.1 lett. *d*, del d.lgs n. 25/2006 la partecipazione dei consiglieri laici alle decisioni concernenti gli incarichi extragiudiziari, le autorizzazioni a risiedere fuori sede, le incompatibilità dei magistrati *ex artt.* 18 e 19 Ord. giud., previsioni in realtà ora ritenute non legittime dalla risposta al quesito del 13 febbraio 2012 del CSM, ma che permettevano invece ai componenti laici di partecipare a deliberazioni nelle quali il contributo dell'avvocatura poteva essere sicuramente rilevante; altri hanno previsto la partecipazione dei componenti laici a tutte le sedute del CG (salve le eccezioni a tutela di sicurezza, riservatezza e dignità delle persone interessate), prevedendo quindi la partecipazione, ovviamente senza diritto di voto, anche alla sedute relative alla discussione dei pareri in tema di conferimenti/conferme di incarichi direttivi/semidirettivi (anche in materia di “diritto di tribuna” l'orientamento del CSM è stato in realtà sinora abbastanza cauto,

cfr. risposta a quesito del 12 marzo 2009 e delibera del 23 marzo 2011); in molti CG l'ordine del giorno relativo a tutte le sedute (quindi anche a quelle in composizione "ristretta") viene trasmesso a tutti i componenti del CG e in alcuni casi anche ai Consigli dell'ordine (su questo punto, la risposta al quesito CSM del 23 marzo 2011 afferma la non obbligatorietà della trasmissione dell'ordine del giorno ai Consigli dell'ordine).

Appare allora necessario da un lato accrescere il senso di responsabilità dell'avvocatura nella gestione dell'autogoverno e dall'altro favorire maggiormente la possibilità di interlocuzione degli avvocati nei procedimenti relativi, in particolare, alla scelta e conferma della dirigenza.

6. Il rapporto con il Consiglio superiore della magistratura

L'intero significato dell'attività dei CG è completamente perduto se allo sforzo da parte degli organi di autogoverno territoriali di acquisizione di elementi di conoscenza veritieri e fondati su elementi concreti non corrisponde anche un solido raccordo tra gli organi ausiliari e il CSM. I CG potranno lavorare meglio solo se consapevoli che il loro lavoro troverà un'adeguata considerazione presso il CSM. Non è sufficiente che i CG formulino bene i pareri in tema di dirigenza, ma è necessario anche che sia i CG sia i singoli magistrati possano avere fiducia nel fatto che quei pareri saranno utili e determinanti per la decisione da parte del CSM.

Sarebbe allora utile ridurre il numero dei pareri da redigere per ogni posto messo a concorso, perché l'aumento della quantità incide negativamente sulla qualità dei pareri stessi in fase di redazione e sull'attenzione in fase di esame dei medesimi: risultato che si raggiungerebbe riducendo il numero di posti direttivi o semidirettivi per i quali è consentito fare domanda o elevando il termine di legittimazione per il trasferimento da incarichi direttivi o semidirettivi verso posti della stessa specie. Si tratta di cedere qualcosa con riguardo anche agli interessi individuali che sottostanno alla diversa regolamentazione di dette situazioni, ma pagare un piccolo prezzo per una maggiore efficacia dell'attività dei CG è ancora una volta una prospettiva che può giovare all'intero sistema del governo autonomo della magistratura, verso la cui efficienza dobbiamo essere tutti protesi.

LA PROSPETTIVA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

di *Gabriele Fiorentino*

La riforma dell'Ordinamento giudiziario del 2006, e l'attuazione regolamentare che il Consiglio superiore ne ha realizzato, hanno fortemente orientato la disciplina degli incarichi di dirigenza giudiziaria e – più in generale della carriera dei magistrati – nel senso della svalutazione di ogni ordine gerarchico, dei vincoli formali e degli automatismi astratti, privilegiando l'esercizio di una discrezionalità ampia e indirizzata alla più efficace soluzione del caso concreto, in un contesto di temporaneità e circolarità delle esperienze. Il giudice amministrativo, nella sua indispensabile opera di interpretazione e applicazione delle regole nelle singole vicende contenziose, ha lasciato trasparire un approccio culturale non sempre neutrale rispetto al merito dei temi in discussione, finendo per proporre un modello alternativo di ricostruzione del percorso professionale, del senso e della natura degli incarichi direttivi e semidirettivi.

1. Il punto di vista del giudice amministrativo

Non occorrono particolari giustificazioni dell'affermazione del ruolo fondamentale che, nell'articolazione delle regole formali e sostanziali di selezione della dirigenza giudiziaria, riveste l'elaborazione giurisprudenziale operata dal giudice amministrativo nel contenzioso originato dalle singole procedure di conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi.

Tale elaborazione, articolata, naturalmente, attraverso l'esame dei casi concreti sottoposti a giudizio, consente tuttavia di isolare alcune linee interpretative ricorrenti, che talvolta appaiono coerenti nel definire un vero e proprio profilo "culturale" dell'approccio del giudice amministrativo alla materia.

In una dialettica non sempre coerente, lineare e serena il controllo giurisdizionale sulle deliberazioni dell'organo di governo autonomo della magi-

Questione giustizia n. 2-3, 2013

stratura, soprattutto – ma non solo, come si vedrà – con riferimento al profilo di illegittimità dell'eccesso di potere, pur nella varietà delle questioni e nella diversità delle soluzioni, lascia intravedere alcuni percorsi ricostruttivi omogenei improntati a una visione non neutrale della natura e della giustificazione degli incarichi di dirigenza giudiziaria.

Nella sostanza, a fronte di ben precise ed esplicite scelte culturali operate dal legislatore con la riforma dell'Ordinamento giudiziario, e di un ormai risalente e consolidato percorso regolamentare posto in essere dal Consiglio superiore secondo coordinate strategiche altrettanto nette, il TAR del Lazio e il Consiglio di Stato hanno finito talvolta per rappresentarsi quali portatori di una propria autonoma rappresentazione ideologica dell'Ordinamento giudiziario, spesso contrapposta, cui hanno, più o meno consapevolmente, orientato le proprie scelte interpretative.

Saranno nel prosieguo esaminate alcune vicende che, a parere di chi scrive, esemplificano adeguatamente il ruolo non neutrale di orientamento e contrapposizione culturale che il giudice amministrativo ha talvolta obiettivamente assunto. Si tratta di vicende in cui il giudice si è fatto portatore di un modello di organizzazione giudiziaria, e perfino di magistratura, alternativo a quello che il Consiglio, con le decisioni impugnate, cercava di promuovere: si tratta di un modello improntato a una maggiore burocratizzazione, a una più rigida organizzazione gerarchica, a una verticalizzazione della carriera più attenta alla tutela delle aspirazioni individuali secondo modelli formali di considerazione ordinata delle esperienze e dei titoli, con parallela decisa svalutazione dei profili attitudinali e degli aspetti di funzionalità organizzativa integrata, secondo un atteggiamento di generale diffidenza nei confronti della responsabilità e delle funzioni del governo autonomo.

Non si vuole, con questa analisi, giustificare aprioristicamente la bontà delle singole scelte operate dal CSM in tutte le occasioni; si intende ricavare il percorso logico che, indipendentemente dalle nomine specifiche, ha guidato il giudice amministrativo nel vagliare la legittimità delle delibere.

2. La vicenda dell'art. 194 dell'Ordinamento giudiziario e la carriera dei magistrati

La vicenda relativa al contenzioso in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 194 dell'Ordinamento giudiziario è probabilmente la più significativa nella storia recente, per l'ampiezza e la generalità delle sue ricadute sistematiche e il suo valore di impostazione culturale generale.

Come è noto, dell'art. 194 del r.d. n. 12 del 1941 stabilisce che «il magistrato destinato, per trasferimento o per conferimento di funzioni, a una sede da lui chiesta, non può essere trasferito ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni prima di tre anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano gravi motivi di salute ovvero gravi ragioni di servizio o di famiglia».

La norma, quindi, impone il requisito di legittimazione della permanenze triennale nel posto attualmente ricoperto, prima di chiedere il trasferimento ad altra funzione. Essa è applicata dal Consiglio superiore nelle procedure di tramutamento ordinario, così come in quelle finalizzate alla selezione attitudinale della dirigenza giudiziaria.

Nel 2010 un magistrato che esercitava funzioni semidirettive ed era stato escluso dal concorso per il conferimento di un incarico direttivo proprio per non aver maturato il termine triennale di esercizio delle funzioni in atto, ha proposto ricorso al TAR del Lazio denunciando l'illegittimità della decisione.

Il TAR del Lazio, con la sentenza n. 440/2011, ha accolto il ricorso e ha annullato la deliberazione del CSM, affermando il principio di diritto per cui il vincolo discendente dall'art. 194 Ordinamento giudiziario è applicabile solo ove sia richiesto un trasferimento "orizzontale", cioè a funzioni "equiordinate" rispetto a quelle esercitate; al contrario, ove il concorso sia riferito a funzioni "superiori" il limite non può essere imposto.

L'interpretazione proposta, secondo il TAR, risponde a una ben precisa ragion d'essere: «Invero, il trasferimento di sede o l'assegnazione a funzione equiordinata alla precedente risponde primariamente all'aspirazione del magistrato a ottenere una nuova collocazione che egli ritiene per sé più soddisfacente, donde la prevalenza del pubblico interesse, sotteso appunto alla norma dell'art. 194 cit., a che sia previamente assicurata una determinata continuità della sua attività nella sede o nella funzione in atto. Viceversa, nel passaggio a funzioni superiori emerge in primo luogo l'interesse pubblico a che la loro copertura sia disposta tramite selezione dei più meritevoli candidati in possesso dei requisiti professionali prescritti, interesse rispetto al quale, quindi, l'applicazione della preclusione temporale contemplata dall'art. 194 si porrebbe in evidente dissonanza».

La prevalenza dell'interesse pubblico, secondo il giudice, imporrebbe di considerare il trasferimento officioso e, pertanto, non soggetto al vincolo della norma citata.

L'appello proposto dal CSM è stato respinto dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5493/2011.

Il percorso argomentativo seguito dal giudice amministrativo contiene una serie di affermazioni e considerazioni relative a temi generali di rilievo sistematico molto più ampio della specifica questione risolta, interpellando la impostazione culturale complessiva della struttura delle funzioni della magistratura.

Gli snodi argomentativi principali utilizzati, in via di sintesi, con ulteriori corollari di cui incidentalmente si dirà, possono essere enucleati nelle seguenti fondamentali affermazioni:

- Le funzioni attribuite ai magistrati sono collegate a «un ordine, se non gerarchico, quanto meno funzionale, ma disposto in senso univoco, in modo tale da attribuire maggiore rilevanza all'incarico in rapporto alla sempre maggiore ampiezza di attribuzioni, di oneri e compiti e di conseguenti responsabilità», cosicché deve ritenersi che «non sia venuta meno una fonda-

mentale, ma si potrebbe anche dire implicita e ineludibile, diversificazione degli incarichi secondo una ben precisa scala progressiva di valore»;

- «I trasferimenti per assegnazione a funzioni superiori, con maggiori responsabilità rispetto a quelle precedentemente ricoperte, appartengono all'ambito degli atti organizzativi individuali disposti dall'amministrazione al fine di soddisfare propriamente l'interesse pubblico, mentre quello esclusivo del dipendente diviene recessivo e secondario» cosicché devono essere ricondotti alla disciplina per i trasferimenti di ufficio, cui non sarebbe applicabile l'art. 194 Ordinamento giudiziario.

A tali affermazioni si aggiunge la considerazione di sistema finale per cui «argomentando diversamente, da un lato, si frustrerebbe la necessità dell'amministrazione di giovare delle migliori professionalità nell'ambito degli uffici di maggior rilievo, dall'altro, verrebbe lesa, per lo spazio di tempo indicato, l'aspettativa del magistrato a una collocazione di maggior prestigio e responsabilità».

La sentenza 5493/2011 del Consiglio di Stato – sul punto riformando la diversa opinione del TAR in primo grado – ha riconosciuto che il nuovo assetto ordinamentale della magistratura ordinaria, introdotto con la riforma del 2006, «abbia trasformato il ruolo dei dirigenti degli uffici, spostando l'attribuzione di incarichi direttivi dal conferimento di uno status permanente al mero esercizio di una particolare funzione temporanea».

Ha inoltre preso atto che l'attuale Ordinamento giudiziario non contempla più la distinzione dei magistrati in qualifiche, sostituendola con la successione delle progressive valutazioni di professionalità, e ha così eliminato la progressione in carriera, prevedendo una procedura speciale e autonoma per il conferimento degli incarichi direttivi, «fondata su un complesso di distinte valutazioni operate sui singoli pretendenti in possesso al minimo di una base di professionalità comune, come conseguita nelle diverse fasi della carriera».

Cionondimeno, secondo il Consiglio di Stato, è ancora possibile ravvisare l'esistenza di ordine univoco di rilevanza degli incarichi in relazione «alla sempre maggiore ampiezza di attribuzioni di oneri e compiti spettanti e conseguenti responsabilità», «secondo una ben precisa scala progressiva di valore». Tale ordine si esprime in «rapporti di sovraordinazione tra uffici, al fine della salvaguardia di beni di rango costituzionale (quali l'applicazione uniforme della legge, l'uniformità della sua interpretazione, etc.)».

La differenziazione dell'ordine di valore tra i diversi incarichi, che non si fonda tanto sul riferimento alla individuazione di “gradi” delle funzioni indicati dall'art. 10 del d.lgs 160/2006, è «conseguenza dell'organizzazione del sistema giudiziario stesso», che impone quindi «una correlazione tra gli uffici giudiziari che si articolano secondo canoni di sovraordinazione, e la direzione degli stessi».

Ora, non è necessario nella presente sede spendere soverchie argomentazioni per dimostrare come le valutazioni del giudice amministrativo si pongano in stridente e diretto contrasto con le elaborazioni compiute in sede di governo autonomo, sulla base, peraltro, della evoluzione normativa della

disciplina dell'ordinamento delle funzioni esercitabili dai magistrati e il conseguente percorso professionale.

Cardine fondante della materia è l'art. 107 della Costituzione per cui «i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni».

La disciplina dell'Ordinamento giudiziario introdotta dalla legge 111/2007 che ha modificato le previsioni del d.lgs 160/2006, esecutivo della delega di cui alla legge 150 del 2005, ha perseguito l'obiettivo della piena applicazione dei principi di autonomia e indipendenza della giurisdizione, eliminando ogni "ordine" burocratico nel percorso professionale dei magistrati che realizzasse una gerarchia di valore tra le funzioni, orientato in termini di "carriera".

In proposito il decreto legislativo n. 160/2006 descrive puntualmente e distintamente, all'art. 10 comma 2, le funzioni, distinguendo analiticamente le une dalle altre e catalogandole come giudicanti oppure come requirenti.

Su altro piano, gli artt. 45 e 46 d.lgs 160/2006 hanno introdotto la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi, accentuando la natura di "servizio" della funzione di direzione dell'ufficio giudiziario e vieppiù sottolineando la configurazione costituzionale della magistratura quale ordine non strutturato gerarchicamente e all'interno del quale i magistrati si distinguono soltanto per funzione.

Espressione di tale inequivoca scelta culturale del legislatore è anche l'esplicita abrogazione, con il comma 20 dell'art. 4 della legge 111/2007 dell'art. 193 Ordinamento giudiziario che disciplinava «l'assegnazione di sedi per promozione», istituto che non ha più cittadinanza nell'attuale impianto professionale della magistratura.

Così, al contrario di quanto affermato dal Consiglio di Stato, secondo la opzione culturale prescelta dal legislatore, la salvaguardia di valori di sicuro rilievo istituzionale «quali l'applicazione uniforme della legge o l'uniformità della sua interpretazione» non possono essere più perseguiti attraverso la «articolazione organizzativa della struttura giudiziaria» e quindi con «rapporti di sovraordinazione tra uffici», perché tale sistema potrebbe minare il principio di indipendenza "interna" del magistrato prescritto dalla Costituzione. Tali obiettivi sono piuttosto affidati in senso ampio, agli strumenti di verifica complessiva dell'adeguatezza professionale di tutti i magistrati – indipendentemente dalle funzioni ricoperte –, e in maniera più specifica dal ruolo di nomofiliachia affidato alla Corte di cassazione.

Oltre che sul piano sistematico astratto, la soluzione offerta dal giudice amministrativo solleva insuperabili ostacoli di ordine operativo. La sentenza 5493/2011, così come la sentenza del TAR 440/2011 che era pervenuta ad analoghe conclusioni in primo grado, non contiene infatti alcuna indicazione concreta circa il criterio da utilizzarsi per ricostruire in termini di progressione di carriera le diverse funzioni esercitabili dai magistrati.

Nel tentativo di individuare un criterio discrezionale suscettibile di orientare la valutazione di superiorità di alcune funzioni rispetto ad altre il TAR citava proprio «l'art. 10 del d.lgs 5 aprile 2006, n. 160», che «utilizza, ai fini della

loro distinzione, il concetto di “gradi” differenziati». Da tale affermazione sembrerebbe doversi desumere che l’ordinamento delle funzioni della magistratura ordinaria «secondo una ben precisa scala progressiva di valore», a opinione del giudice, seguirebbe il criterio per il quale le funzioni di primo grado sono sottordinate rispetto a quelle di secondo grado che a loro volta soccombono rispetto a quelle di legittimità.

Nello stesso contesto argomentativo, d’altra parte, il TAR Lazio faceva riferimento alla «intrinseca natura (delle funzioni, *ndR*), differenziandosi talune di esse per la maggiore o minore ampiezza di compiti, di responsabilità, di poteri, etc., rispettivamente inerenti». In termini analoghi nella sentenza del Consiglio di Stato si riferisce maggiore rilevanza all’incarico sulla base della «sempre maggiore ampiezza di attribuzioni, di oneri e compiti spettanti e di conseguenti responsabilità».

Tale valutazione sembrerebbe ricollegarsi al giudizio finale riferito al caso di specie secondo cui «nella specie si verte in ipotesi di passaggio da funzioni di grado inferiore (semidirettive) a funzioni di grado superiore (direttive)». Seguendo tale impostazione dovrebbe invece ritenersi che le funzioni direttive siano in ogni caso sovraordinate rispetto a quelle semidirettive che, ovviamente, prevarrebbero rispetto a quelle prive di poteri e responsabilità di direzione.

Nella motivazione della sentenza di primo grado si trova pure l’osservazione che «la stessa circostanza che per il conferimento delle diverse funzioni sia richiesto il possesso di più o meno elevati livelli di valutazione della professionalità costituisce, a sua volta, chiaro indice del maggiore o minore rilievo delle funzioni medesime».

Esaminando, invece, il combinato disposto degli artt. 10, 11 e 12 del d.lgs 160/2006, in cui è contenuta la descrizione delle funzioni esercitabili dai magistrati, emerge per esempio che per le funzioni non direttive di legittimità di consigliere di Corte di cassazione è richiesta una valutazione di professionalità superiore a quella necessaria per aspirare a un posto direttivo di primo grado (ad esempio presidente di tribunale), ma equivalente a quella richiesta per ottenere un posto semidirettivo di secondo grado di merito, come presidente di sezione di corte d’appello. Allo stesso modo, proseguendo negli esempi, per svolgere le funzioni requirenti non direttive di sostituto presso la Direzione nazionale antimafia occorre una valutazione di professionalità inferiore a quella necessaria per assumere il ruolo non direttivo di sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione o quello semidirettivo di avvocato generale presso la corte d’appello, ma superiore a quella utile per divenire procuratore della Repubblica presso il tribunale –incarico direttivo.

Emerge in definitiva che ogni criterio indicato dal giudice amministrativo di primo e secondo grado nelle decisioni relative alla controversia per categorizzare e per ordinare in termini crescenti i diversi possibili ruoli dei magistrati conduce a conseguenze eterogenee e contraddittorie.

Getta una luce in qualche modo rilevante della origine “culturale” dell’orientamento interpretativo espresso dalla giurisprudenza citata la circostanza che la sentenza del TAR Lazio n. 440/11 – su questo punto non riformata

dalla decisione del Consiglio di Stato –, per confortare la sua determinazione richiama in parallelo anche una sua stessa pronuncia n. 1333/2009, adottata con riferimento a una controversia relativa all’assegnazione di un posto direttivo appartenente alla giurisdizione amministrativa.

La tesi della esistenza nell’ambito dell’Ordinamento giudiziario di una progressione di carriera gerarchicamente ordinata ha costituito per TAR e Consiglio di Stato il presupposto per qualificare come officiosi i trasferimenti che comportino l’assegnazione di “funzioni superiori” in quanto collegati a un preminente interesse pubblico. Conseguentemente è stato ritenuto inapplicabile il vincolo di legittimazione triennale di cui all’art. 194 Ordinamento giudiziario perché riferibile esclusivamente ai trasferimenti a domanda.

L’indirizzo interpretativo inaugurato dalle sentenze fino ad ora commentate ha trovato immediato seguito con la pronuncia n. 9061/2011 del TAR del Lazio, che ha annullato la delibera con cui il Consiglio superiore aveva escluso dalla selezione concorsuale per il conferimento dell’incarico direttivo di procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni, un magistrato che non aveva maturato il termine di permanenza triennale nelle funzioni in atto al momento della domanda, di sostituto procuratore generale.

La decisione non contiene alcun elemento di novità in termini di enunciazioni in diritto rispetto alle precedenti di cui ha fatto pedissequa applicazione; d’altra parte non si specifica in essa, ancora una volta, quale sia il criterio pratico di misura del “valore” delle funzioni che ha condotto a ritenere che le funzioni direttive di primo grado siano “superiori” a quelle non direttive di secondo.

Sul tema, infine, è intervenuto il legislatore con l’art. 35 del dl n. 5 del 2012 che, all’evidente scopo di risolvere ogni controversia interpretativa suscettibile di manifestarsi in relazione all’estensione dell’ambito di applicazione dell’art. 194 Ordinamento giudiziario ha stabilito, con effetto retroattivo, quale deve intendersi essere l’ambito precettivo della norma, prevedendo che «Salvo quanto stabilito dall’articolo 195 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e per il conferimento delle funzioni direttive apicali di legittimità, la disposizione dell’articolo 194 del medesimo regio decreto si interpreta nel senso che il rispetto del termine ivi previsto è richiesto per tutti i trasferimenti o conferimenti di funzioni, anche superiori o comunque diverse da quelle ricoperte, dei magistrati ordinari».

Il giudice amministrativo ha infine preso atto del rinnovato contesto interpretativo.

3. Le attitudini direttive

Ulteriori vicende giurisprudenziali che, esorbitando dall’ambito della specifica vicenda contenziosa assumono un rilievo significativo di un più generale atteggiamento culturale del giudice amministrativo non sempre in sintonia con gli orientamenti promossi dal Consiglio superiore della magi-

struttura attengono più specificamente alla materia della declinazione concreta delle regole – parametri criteri, indicatori – che governano le scelte relative al conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi.

L'analisi dettagliata delle regole, la loro dimensione ed effettiva portata precettiva non saranno oggetto della presente trattazione, in cui ci si limiterà piuttosto a sottolineare specifici aspetti, nella dimensione attribuita dall'organo di governo autonomo, e nella lettura operata dal giudice amministrativo, che, rilevando nelle singole vicende procedurali quali meccanismi di preferenza per la scelta del candidato più idoneo, finiscono per incidere in maniera determinante sulla definizione delle finalità della selezione e sul modello di dirigente giudiziario che ci si propone di perseguire.

Il profilo su cui hanno più pesato le diversità di approccio generale è sicuramente quello che attiene agli aspetti del bagaglio professionale di ciascun magistrato rilevanti ai fini del riconoscimento delle attitudini direttive necessari a garantire l'idoneità al conferimento dell'incarico.

Come è noto la legge di riforma dell'Ordinamento giudiziario ha fortemente inciso sui meccanismi di individuazione della professionalità dei dirigenti, sostanzialmente obliterando il criterio dell'anzianità che in passato aveva costituito il principale meccanismo di reclutamento, e incentrando il giudizio sul bagaglio professionale. A mente dell'art. 12 del d.lgs n. 160/2006, nel testo sostituito dalla l. 111/2007, al comma 10, «per il conferimento delle funzioni di cui all'articolo 10, commi 7, 8, 9, 10 e 11 [cioè: funzioni semidirettive giudicanti e requirenti di primo grado, funzioni semidirettive giudicanti e requirenti di secondo grado, funzioni semidirettive giudicanti elevate di primo grado, direttive giudicanti e requirenti elevate di primo grado] oltre agli elementi desunti attraverso i pareri dei Consigli giudiziari, sono specificamente valutate le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e di coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti, i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati nonché ogni altro elemento, acquisito anche al di fuori del servizio in magistratura, che evidenzia l'attitudine direttiva». Al successivo comma 11, è ripetuta analoga disposizione per le funzioni di cui all'articolo 10, commi 14, 15 e 16 (cioè: funzioni direttive giudicanti e requirenti di legittimità, funzioni direttive superiori giudicanti e requirenti di legittimità, funzioni direttive apicali giudicanti e requirenti di legittimità), per i quali è richiesto inoltre il pregresso svolgimento di funzioni di legittimità per almeno quattro anni. Il comma 12, infine, riferisce l'attitudine direttiva «alla capacità di organizzare, di programmare e di gestire l'attività e le risorse in rapporto al tipo, alla condizione strutturale dell'ufficio e alle relative dotazioni di mezzi e di personale; è riferita altresì alla propensione all'impiego di tecnologie avanzate, nonché alla capacità di valorizzare le attitudini dei magistrati e dei funzionari, nel rispetto delle individualità e delle autonomie istituzionali, di operare il controllo di gestione sull'andamento generale dell'ufficio, di ideare, programmare e realizzare, con tempestività, gli adattamenti organizzativi e gestionali e di dare piena e

compiuta attuazione a quanto indicato nel progetto di organizzazione tabellare». Con la risoluzione del 10 aprile 2008, adottata previa intesa con il ministro della giustizia, sono stati definiti gli indicatori dell'attitudine direttiva. Quanto all'anzianità, si è raggiunto l'approdo interpretativo ormai consolidato secondo cui «con la riforma dell'ordinamento giudiziario è stata esclusa la rilevanza dell'anzianità quale parametro di valutazione anche in relazione al conferimento degli uffici direttivi. Il periodo trascorso dal conferimento delle funzioni giudiziarie conserva valore solo in termini di "indice dell'esperienza professionale acquisita". Invero, la durata della positiva esperienza professionale rileva come criterio di validazione dei requisiti delle attitudini e del merito, dei quali attesta la costanza e la persistenza e perciò lo specifico valore» (t.u. dirigenza giudiziaria, par. 2).

La circolare contenente il testo unico della dirigenza giudiziaria del 2010, che ha assorbito tutti i testi regolamentari in materia, elenca così una serie di indicatori da considerarsi nella valutazione comparativa dei candidati, quali articolazioni di merito del giudizio complessivo di idoneità, che ha come criterio guida la finalità di «preporre all'ufficio da ricoprire il candidato più idoneo per attitudini e merito, avuto riguardo alle esigenze funzionali da soddisfare e, eventualmente, a particolari profili ambientali» (par. 4, t.u. citato). Non è prevista, cioè, tra i numerosi profili attitudinali astrattamente rilevanti una graduatoria di priorità, essendone la definizione affidata alla valutazione delle specificità di ciascun caso concreto, secondo l'apprezzamento che l'organo di governo autonomo della magistratura riterrà di operare.

La correttezza della scelta discrezionale non potrà – quindi – essere verificata secondo un apparato di regole vincolanti nel merito, ma attraverso l'esame metodologico della coerenza, correttezza, completezza e non contraddittorietà o illogicità della motivazione. Tralasciando nella presente sede il fondamentale tema di principio del rapporto tra la discrezionalità dell'organo di governo autonomo della magistratura e l'estensione del controllo di legittimità del giudice amministrativo, preme evidenziare come, dal punto di vista concreto e sostanziale, l'intervento del giudice amministrativo si sia dispiegato in termini non sempre neutrali, rispetto ad alcune scelte di fondo assunte dal Consiglio superiore con riguardo alle priorità tra gli aspetti professionali ritenuti rilevanti nella valutazione comparativa degli aspiranti per il conferimento di incarichi semidirettivi e direttivi.

Il filone di contenzioso maggiormente rivelatore dell'approccio "culturale" del giudice amministrativo alla materia è, probabilmente, quello relativo alla valutazione delle pregresse esperienze direttive o semidirettive di un candidato, nella comparazione con altro aspirante privo di tale titolo. La risoluzione del 10 aprile 2008 (poi recepita integralmente nel recente testo unico sulla dirigenza del 30 luglio 2010), ha individuato in merito all'attitudine direttiva una pluralità di "indicatori", senza peraltro stabilire alcuna graduazione della loro valenza. Specificamente, in relazione alla «capacità di organizzare e programmare l'attività», accanto alle «Esperienze di direzione e organizzazione desunte dallo svolgimento, effettivo o vicario, di funzioni

direttive, semidirettive o di coordinamento disposizioni tabellari o di gruppi di lavoro» vengono indicate le «Esperienze di collaborazione nell'attività di direzione e/o organizzazione», le «Esperienze di organizzazione del lavoro giudiziario», le «Esperienze di direzione, organizzazione e collaborazione maturate in ambito giudiziario». «Risultano così valorizzate le singole esperienze professionali denotanti particolari propensioni alla direzione ovvero all'organizzazione, collegate o disgiunte dalla titolarità di incarichi direttivi o semidirettivi» (cfr. risoluzione 10 aprile 2008, cit.). Nel riaffermare e accentuare la natura di "servizio" della funzione dirigenziale, la nuova disciplina ha dunque inteso valorizzare ogni esperienza professionale che, pur se formalmente non riconducibile a posizioni di vertice, tenuto conto dei risultati ottenuti nello svolgimento di attività e di compiti di organizzazione dell'ufficio e del lavoro, denoti una specifica propensione alle funzioni e al ruolo di direzione. La giurisprudenza amministrativa è consolidata nell'affermare che l'omesso svolgimento di funzioni direttive o semidirettive non può costituire un aspetto dirimente assoluto per il conferimento di uffici perché, altrimenti, si porrebbe a precludere la nomina di taluno o a consentire la nomina, nei procedimenti ove vi sia almeno un aspirante titolare o che sia stato titolare di incarico di analoga natura, solo a quel determinato candidato, «quasi si trattasse di una sorta di riserva o di mobilità orizzontale, il che non può essere. Tale ragionamento si porrebbe in contrasto con le finalità della disciplina di riferimento, diretta alla selezione del magistrato "più idoneo per attitudini, merito e anzianità, avuto riguardo alle esigenze da soddisfare e, eventualmente, a particolari profili ambientali"» (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 3 aprile 2012, n. 2295). D'altra parte, ove si voglia fare prevalere il candidato sprovvisto della pregressa esperienza specifica, sussiste un obbligo di motivazione rafforzato dell'esistenza di elementi concreti di prevalenza, specificamente individuati e approfonditamente valutati.

Su queste premesse, tuttavia, l'esame dei casi specifici induce a prendere atto come l'obbligo di motivazione rafforzata sia stato quasi mai ritenuto soddisfatto dal giudice amministrativo, che ha finito per rendere difficilmente superabile in concreto la prevalenza attitudinale derivante dalla pregressa esperienza direttiva o semidirettiva.

Così, tra gli altri, nella recente sentenza n. 2824 depositata dal Consiglio di Stato, sez. IV, il 24 maggio 2013, relativa al conferimento dell'incarico di presidente del Tribunale di Velletri, rispetto a un candidato che era stato semidirettivo nello stesso tribunale, è stato ravvisato il vizio di motivazione della delibera che aveva fatto prevalere altro aspirante per cui la prognosi attitudinale era fondata su esperienze organizzative, specificamente illustrate, presso la Corte di cassazione e, soprattutto, sulla attività prestata, per numerosi anni, alla segreteria generale della presidenza del Tribunale di Roma, dettagliatamente descritta negli atti del procedimento.

Per la nomina a procuratore aggiunto presso la Procura di Roma, il giudice amministrativo (Cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre 2011, n. 5749) ha affermato l'illegittimità della delibera consiliare che faceva prevalere un magistrato

che, nella medesima procura – unica per dimensioni nel panorama nazionale –, si occupava da lungo tempo del coordinamento di un importante settore organizzativo interno, rispetto ad altro candidato che aveva, diversi anni prima, esercitato funzioni direttive in una procura di dimensioni molto inferiori.

Nella vicenda definita in primo grado dalla sentenza del TAR del Lazio del 12 ottobre 2012 n. 8450, relativa al concorso per il conferimento dell'incarico di procuratore presso la Procura della Repubblica di Catania, non è stato sufficiente per giustificare la prevalenza su candidato che aveva esercitato funzioni semidirettive requirenti l'articolata esposizione delle esperienze maturate dal nominato di coordinamento di indagini su importanti fenomeni criminali nazionali e internazionali, il contributo – specifico e documentato – alla organizzazione dell'ufficio di procura in cui aveva precedentemente operato nonché presso la Procura generale della Corte di cassazione, l'attività, di stretto contenuto organizzativo, svolta in contesto di cooperazione internazionale per la creazione in Paesi in via di sviluppo, sotto l'egida delle Nazioni Unite, di uffici direttamente attivi nel contrasto alla criminalità organizzata.

Nel caso da ultimo citato, così come in numerosi altri, il giudice amministrativo non ha ritenuto utile a dimostrare attitudini confrontabili con quelle maturate nell'esercizio di funzioni direttive o semidirettive, l'esperienza – articolata pure in più ampio bagaglio professionale – di componente del Consiglio superiore della magistratura.

Nel contenzioso per il conferimento dell'ufficio di presidente della Corte d'appello di Salerno il giudice amministrativo – TAR Lazio, 22 settembre 2009, n. 9098, e Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2010, n. 3266 – ha escluso che un aspirante che svolgeva le funzioni semidirettive di presidente di sezione della stessa Corte d'appello potesse essere ragionevolmente superato da altro candidato che aveva maturato esperienze organizzative in funzioni non giudiziarie, anche di estremo rilievo – capo di gabinetto del ministro della giustizia, capo dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, componente elettivo del Consiglio superiore della magistratura.

A più riprese, prima in sede di cognizione e poi di ottemperanza, sono state annullate le delibere con cui il Consiglio superiore aveva fatto prevalere, per la nomina all'ufficio di procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia, su un magistrato di circa dieci anni più anziano che aveva già esercitato le funzioni direttive requirenti, altro candidato che poteva vantare, oltre alle funzioni requirenti non direttive nel medesimo ufficio a concorso, funzioni di legittimità, grandi meriti scientifici, elevate conoscenze e ripetute esperienze ordinamentali in Consiglio giudiziario, nonché incarichi di rilievo organizzativo in ambito extragiudiziario.

La sentenza del TAR Lazio 21 luglio 2011 n. 6994 ha ritenuto che l'incarico di procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Napoli non potesse essere legittimamente conferito a magistrato già da lungo tempo operante in quello stesso ufficio, nel quale risultava avere svolto attività di rilievo organizzativo con ottimi risultati e del quale in più periodi aveva assunto la reggenza, in presenza di altro magistrato titolare di incarico

direttivo in altra procura della Repubblica presso tribunale dei minorenni, di dimensioni molto più contenute, e che aveva ricevuto dal Consiglio giudiziario competente un giudizio di capacità organizzativa significativamente «adeguata alle ridotte dimensioni dell'ufficio».

Il quadro sinteticamente rappresentato con i sommari e frammentati riferimenti che precedono è utile a suggerire l'osservazione per cui il giudice amministrativo, pur riconoscendo in premessa la molteplicità dell'esperienza e delle fonti valutabili, in un ragionamento integrato e flessibile che svaluti i vincoli formali e gli automatismi procedimentali spostando il baricentro dell'azione amministrativa piuttosto sul perseguimento del miglior risultato possibile in concreto, abbia mantenuto in concreto significative ritrosie.

Con un atteggiamento che manifesta – probabilmente – un certo grado di sfiducia pregiudiziale nella correttezza e trasparenza delle scelte consiliari, il giudice sembra piuttosto perpetuare la rappresentazione dell'incarico direttivo o semidirettivo quale tappa di una carriera verticalmente orientata, secondo passi progressivi di rilievo formale. In tale evoluzione professionale, il passaggio, rappresentato dal conferimento di un ufficio di direzione, appare realizzare sostanzialmente il conseguimento di un “titolo” di natura formale difficilmente superabile da parte di chi non lo possa vantare, rappresentando il definitivo – e irrevocabile – accesso a una sorta di grado superiore di professionalità. Così, nel valutare il rilievo attitudinale delle ulteriori e diverse esperienze che in astratto, a mente della circolare, potrebbero conferire analoghi meriti organizzativi, il giudice amministrativo appare risentire di un retaggio culturale pregiudiziale di scarsa valorizzazione di esperienze “atipiche”, il cui rilievo debba essere apprezzato in fatto in maniera individuale e specifica, non essendo riconducibile a categorie di valore assoluto astraiibili e generalizzabili.

Tale atteggiamento di generale scarsa attenzione agli aspetti professionali desumibili da singole e concrete evenienze organizzative e non enucleabile in titoli formali è emerso in ulteriori vicende procedimentali comparative in cui il TAR e il Consiglio di Stato ne hanno radicalmente svalutato il valore sintomatico attitudinale.

Così, per esempio, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, del 27 novembre 2010, n. 8252, nel contenzioso già citato sulla delibera di conferimento dell'incarico di procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione, ha negato rilievo a elementi attitudinali negativi concernenti uno dei concorrenti, desunti dalla scelta organizzativa compiuta dal dirigente dell'ufficio sopravvenuto di procedere a una radicale modificazione del settore di attività che era stato fino ad allora affidato alle cure di lui. Il giudice, dopo avere considerato l'apprezzamento in merito compiuto dal CSM alla stregua di «un mero espediente per arricchire il supporto motivazionale della determinazione suindicata», si è addirittura spinto a censurare «la scarsa consistenza nel merito della annotazione di che trattasi».

Analogamente, nel contenzioso, parimenti articolato e impegnativo, relativo alla nomina di un presidente aggiunto della Corte di cassazione il giu-

dice ha negato legittimità all'argomentazione, di stretto e immediato rilievo organizzativo, per cui, in presenza di due candidati dall'eccellente profilo professionale, la scelta doveva essere orientata in favore di un magistrato di formazione principalmente penalistica, atteso che a lui, avendo il primo presidente una competenza precipuamente civilistica, sarebbe stata affidata la presidenza delle sezioni unite penali. Coerente con l'impostazione culturale descritta è l'inciso, nella sentenza che ha definito il giudizio di cognizione nel medesimo contenzioso, secondo cui, «Posto che ... i due magistrati in questione dovevano ritenersi sostanzialmente in possesso di pari qualificazione per attitudine e merito, osserva il collegio che in questa situazione non può non trovare piena applicazione il suddetto criterio residuale dell'anzianità».

Infine recentemente, a riprova dello scarso peso attribuito agli aspetti della effettività della responsabilità organizzativa degli uffici di direzione, nel diverso settore della verifica dei risultati della gestione, il TAR del Lazio ha annullato la deliberazione di non conferma di un magistrato nell'incarico di procuratore della Repubblica, fondata su una serie di puntuali addebiti relativi all'assolvimento dei suoi compiti organizzativi e direttivi ritenendo, tra l'altro, che le manchevolezze contestate del progetto organizzativo non «fossero comunque particolarmente significative», considerando come «la condotta professionale tenuta dal ricorrente non fosse di facile apprezzamento», opinando che «la negligenza così imputata non possa comunque pregiudicare la conferma», e concludendo che «pare al collegio che, con riguardo agli addebiti organizzativi, nel suo giudizio il CSM abbia attribuito eccessivo, e dunque illogico, rilievo a inadempimenti essenzialmente formali».

Tale metodologia di analisi del percorso motivazionale scelto dal CSM tradisce, in definitiva, una non condivisione del modello ordinamentale cui si ispira la magistratura ordinaria in aderenza al dettato costituzionale, al punto da valicare spesso i confini della giurisdizione di legittimità in favore di una sovrapposizione di un proprio *iter* logico argomentativo come criterio guida per la scelta.

È questo tuttora il punto più delicato e difficile da superare nel rapporto fra CSM (organo di rilevanza costituzionale) e giudice amministrativo cui la legge ordinaria affida il sindacato di legittimità.

IL PROCEDIMENTO DI NOMINA DEI DIRETTIVI E DEI SEMIDIRETTIVI E IL CONSIGLIO SUPERIORE

di *Franco Cassano*

In una fase in cui l'intero sistema dell'autogoverno è attraversato da profonde contraddizioni, e la riforma ordinamentale del 2006 suscita reattività inaspettate nella magistratura, si ripercorrono recenti dibattiti sul modello di consigliere, sulla possibilità di acquisire o di fornire informazioni in forme non tipizzate nell'ambito delle procedure di nomina di direttivi e semidirettivi; sulla possibilità che, nell'ambito della valutazione comparativa tra i candidati, si possa tener conto anche dell'appartenenza correntizia. Si tratta di questioni che non possono dirsi esaurite con il varo dei principi contenuti nella Carta dei valori di Area, poiché quei principi vanno inverati quotidianamente, mediante nuovi moduli comportamentali condivisi, nella consapevolezza dei termini reali delle questioni e della loro complessità, senza demagogiche generalizzazioni o eccessive semplificazioni.

1. Appena sei anni fa la magistratura italiana non conosceva le valutazioni periodiche di professionalità, né la tipizzazione degli illeciti disciplinari e l'obbligatorietà dell'azione disciplinare, e neppure la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi. Sebbene fossero venuti meno da tempo taluni meccanismi tradizionali di controllo (si pensi alla marcata indipendenza del pubblico ministero dalla politica; allo scarso rilievo della responsabilità disciplinare e all'introduzione di forme di responsabilità civile; alla scarsa efficacia dei poteri dirigenziali, regolamentati minuziosamente dalle circolari consiliari), la carriera dei magistrati, a partire dall'accesso tramite pubblico concorso, si svolgeva tutta secondo il tradizionale modello burocratico.

La riforma dell'Ordinamento giudiziario ha avuto dunque un impatto notevole sul corpo magistratuale, avendone travolto in pochi anni regole di funzionamento consolidate e profondamente introiettate.

Questione giustizia n. 2-3, 2013

L'attuale consiliatura sin qui ha stabilizzato scelte e orientamenti volti a dare piena attuazione al disegno ordinamentale riformato anche per ciò che attiene alle nomine del personale apicale della magistratura.

Quelle scelte sono state però contrassegnate, in più di un'occasione, dalla forte reattività di una parte della magistratura, manifestatasi con caratteri contraddittori nelle ispirazioni e nelle finalità, ma capace nell'insieme di porre seriamente in discussione il sistema del governo autonomo della magistratura; hanno rappresentato anzi il segnale di uno scollamento forte, mai registrato prima, tra la magistratura e l'istituzione consiliare.

In ciò, un ruolo decisivo ha svolto l'abbandono dell'anzianità *senza demerito*, quale criterio cardine nella scelta del personale direttivo e semidirettivo, in favore di un sistema meritocratico, contrassegnato inevitabilmente da una maggiore discrezionalità delle scelte consiliari. Infatti, i criteri valutativi per il conferimento degli uffici apicali sono oggi incentrati sui parametri del *merito*¹ e delle *attitudini*², mentre all'anzianità è ormai attribuito valore residuale, quale mero "indice dell'esperienza professionale acquisita"³.

1. Per "merito" deve intendersi il profilo professionale complessivo del candidato, «del quale vanno valutati capacità, laboriosità, diligenza e impegno, in relazione alla qualità e alla quantità del lavoro svolto in rapporto alla tipologia e alla condizione organizzativa e strutturale dell'ufficio, alla puntualità e tempestività dimostrate nello svolgimento delle funzioni, nel compimento di attività giudiziaria e nell'osservanza dei propri doveri, alla disponibilità a far fronte alle esigenze dell'ufficio anche con l'assidua presenza nelle udienze e nei giorni stabiliti, alla preparazione giuridica e al grado di aggiornamento rispetto alle novità normative, dottrinali e giurisprudenziali, all'autorevolezza nella conduzione delle udienze e all'efficace utilizzo dei collaboratori e degli ausiliari, alla frequenza nella partecipazione ai corsi di aggiornamento o, comunque, alla disponibilità a partecipare agli stessi» (art. 1.1, t.u. dirigenza).

2. Le "attitudini" per il conferimento degli incarichi direttivi si riscontrano «nella capacità di organizzare, programmare e gestire le risorse in rapporto alle necessità dell'ufficio e alle risorse disponibili». Vengono inoltre individuate nella propensione all'impiego delle tecnologie avanzate e nella capacità di ideare e realizzare gli adattamenti organizzativi dando piena attuazione alle previsioni tabellari. La normativa primaria individua alcuni indici per la valutazione attitudinale, quali «le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti; i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati; nonché ogni altro elemento che ponga in evidenza l'attitudine specifica acquisita anche fuori del servizio in magistratura» (art. 1.2, t.u. dirigenza). Le attitudini sono, altresì, valutate con riguardo alla conoscenza approfondita dell'Ordinamento giudiziario, delle circolari del CSM, specialmente di quelle in materia tabellare; al positivo esercizio di funzioni di identica o analoga natura rispetto a quelle dell'ufficio da ricoprire o di livello pari o superiore (art. 1.2.2, t.u. dirigenza).

3. Il periodo trascorso dal conferimento delle funzioni giudiziarie conserva valore solo in termini di «indice dell'esperienza professionale acquisita», nel senso che «una maggiore esperienza professionale, purché strettamente collegata a positive valutazioni sul piano delle attitudini e del merito, segnala che il magistrato ha maturato una capacità professionale e un profilo attitudinale peculiari, che gli consentono di affrontare con

2. La maggiore discrezionalità del Consiglio superiore s'inserisce in un quadro in cui la magistratura è partecipe della crisi che avvince le istituzioni pubbliche e i pubblici poteri. Essa, perennemente delegittimata da una parte della politica, per lo più ripiegata negli uffici per la difficile sostenibilità dei carichi di lavoro, accompagna oggi alla critica delle *élites* giudiziarie il ribellismo verso le deleghe e verso la rappresentanza associativa, e il timore per riforme ordinamentali percepite come punitive.

Sembra affermata l'idea che il circuito associativo debba essere del tutto separato rispetto all'istituzione consiliare e persa la consapevolezza che l'associazionismo giudiziario è il terreno in cui cresce la cultura dell'indipendenza.

Le condizioni di lavoro dei magistrati, stretti tra inefficienza del sistema, carichi di lavoro difficilmente sostenibili e responsabilità civili e disciplinari inedite e pervasive alla lunga hanno prodotto una miscela pericolosa di neo corporativismo e di ribellismo irrazionale, di bisogno di protezione e di rifiuto dell'etica della responsabilità.

La tendenza alla fuga dal lavoro giudiziario ha esasperato l'attenzione verso il tema delle nomine consiliari in generale, e dei "fuori ruolo" e dei direttivi in particolare. Sicché, la discrezionalità consiliare nella selezione del personale direttivo e semidirettivo, violando antiche regole interiorizzate dal corpo burocratico, e anche suscettibilità individuali connesse con l'alta specializzazione tecnica dei suoi componenti, è stata vissuta spesso come *arbitrio*, e il Consiglio ha finito con l'essere percepito come *luogo oscuro*, in cui si svolgono "giochi" non sempre ostensibili, che possono sacrificare le aspettative professionali dei magistrati, ciascuno dei quali, peraltro, quando concorre a un qualsivoglia *munus*, pare seriamente convinto di essere, in ogni caso, il più meritevole della nomina.

L'abolizione della centralità del criterio dell'anzianità nella nomina di direttivi e semidirettivi, inevitabile alla luce degli effetti negativi del vecchio sistema, ha quindi accentuato le tradizionali aspettative carrieristiche dei magistrati⁴, ha posto in crisi la visione della dirigenza come servizio funzionale al buon andamento degli uffici, e ha determinato la convinzione che gli avanzamenti di carriera si possano conseguire, nell'amministrazione consiliare come nelle altre amministrazioni pubbliche, mediante conoscenze e appoggi *giusti*, soprattutto di natura correntizia.

La discrezionalità consiliare, quantitativamente moltiplicata per effetto della temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi, è stata percepita

maggior sollecitudine e in termini più adeguati le problematiche relative alla conduzione e gestione di un ufficio direttivo».

4. Il tema è antico. Val la pena di ricordare come le cronache di inizi Novecento raccontino dello spettacolo offerto quotidianamente dalla piccola folla di magistrati questuanti che, speranzosi di un avanzamento in carriera, aspettavano il ministro, all'ingresso di via Arenula, per rivolgere una supplica, e raccomandare le proprie aspirazioni. Ne seguivano disdoro per l'intera categoria e proteste vibranti della popolazione, che talvolta trovavano eco persino in Parlamento.

infine come priva di limite, e il pericolo di degenerazioni correntizie, alimentato dal crescente carrierismo dei magistrati, è parso a molti più che mai reale.

3. Eppure, sin qui, l'attività della V commissione di questa consiliatura si è caratterizzata soprattutto per nomine di sicuro rilievo e prestigio, per le quali non sono ipotizzabili scambi o lottizzazioni correntizie⁵; mentre va sottolineata, per il suo significato inequivoco, la diminuzione percentuale, rispetto alla precedente consiliatura, sia dei ricorsi al giudice amministrativo avverso i provvedimenti di nomina di direttivi e semidirettivi, sia dei ricorsi accolti⁶.

Ed è opportuno ricordare che il Consiglio è organo collegiale e a composizione pluralista, e questo, per quanti all'interno dell'istituzione si propongano di fare governo effettivo della magistratura, e non solo testimonianza, comporta la necessità di conseguire ogni volta un consenso ampio, maggioritario, intorno al candidato ritenuto più meritevole: il che rimarca la positività di nomine assunte all'unanimità, o a larga maggioranza, ovviamente su opzioni chiare, indiscutibili.

5. Penso, per esemplificare, e limitandomi ai soli uffici inquirenti, alla nomina di Giovanni Salvi, procuratore capo a Catania; di Roberto Scarpinato, procuratore generale a Palermo; di Giuseppe Pignatone, procuratore capo a Roma; di Giovanni Colangelo, procuratore capo a Napoli; di Franco Roberti, procuratore nazionale antimafia; di Vito Monetti e di Michele Di Lecce, procuratore generale e procuratore a Genova; di Federico Cafiero De Raho, procuratore capo a Reggio Calabria; di Sandro Pennasilico, procuratore capo a Torre Annunziata; di Rosario Cantelmo, procuratore ad Avellino; di Giuseppe De Falco, procuratore a Frosinone, di Leonardo De Castris, procuratore a Foggia; di Francesco Paolo Giordano, procuratore a Siracusa; di Luigi D'Alessio, procuratore a Locri; di Francesco Menditto, procuratore a Lanciano; di Giacomo Fumu, procuratore a Perugia; di Giovanni Giorgio, procuratore a Macerata; di Sergio Sottani, procuratore a Forlì; di Luigi Fontana, procuratore a Busto Arsizio; di Francesco Dettori, procuratore a Bergamo.

6. I dati ufficiali sono in corso di elaborazione. Risulta, tuttavia, che nel primo anno di questa consiliatura, a fronte di 375 delibere di nomina, i ricorsi siano stati 32, con una percentuale d'impugnazioni pari all'8,5%; nel secondo anno, le delibere di nomina sono state 281 e i ricorsi 40, con una percentuale d'impugnazioni salita al 14,2%; nel terzo anno, dal primo settembre 2012 e sino agli inizi di aprile 2013, le delibere di nomina sono state 138 e i ricorsi solo 8, con una percentuale di impugnazioni pari al 5,7%. Quanto alla precedente consiliatura, nel 2008 le delibere di nomina erano state 325, e i ricorsi 43, con una percentuale di impugnazione pari al 13%; nel 2009 le delibere di nomina erano state 401 e i ricorsi 67, con una percentuale d'impugnazione pari al 18% circa, nel 2010, le delibere erano state 203, a fronte delle quali vi erano stati 22 ricorsi, con una percentuale d'impugnazione pari all'11% circa (vds. E. Maccora, *Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce dei criteri di cui alle circolari del CSM 10/4/2008 e 30/4/2008*, in CSM, *Incontro di studi sul tema l'Ordinamento giudiziario*, Roma, 15-17 novembre 2010). Per ciò che attiene alla percentuale dei ricorsi accolti, in questa consiliatura essa è stata bassissima, mentre nella scorsa consiliatura, come noto, ha costituito uno dei problemi più delicati, tanto da indurre lo stesso capo dello Stato a intervenire, per auspicare la ridefinizione degli ambiti della giurisdizione di quel giudice rispetto agli atti di nomina di direttivi e semidirettivi del Consiglio superiore: vds., E. Cesqui, *Fenomenologia di un rapporto difficile: CSM, giudice amministrativo, sezioni unite*, in questa Rivista, 6/2012.

Non sono però mancate nomine controverse, oggetto di scontri, che non sempre hanno visto il prevalere della logica meritocratica: penso, per esemplificare, alla nomina del procuratore generale di Napoli, o a quella del procuratore generale di Catanzaro, alla nomina dell'avvocato generale di Venezia, o alla nomina dei presidenti dei tribunali di Modena e di Civitavecchia. Gli scontri interni al Consiglio dimostrano l'infondatezza della tesi che, a proposito delle nomine dei dirigenti degli uffici, afferma ogni volta l'esistenza di accordi, più o meno generalizzati, funzionali alla spartizione dei posti su base correntizia. Tuttavia, l'alta opinabilità di talune scelte consiliari lascia trasparire il permanere di logiche puramente clientelari.

4. I dubbi e le polemiche nella magistratura sul permanere di logiche clientelari hanno interessato anche le scelte in materia di nomine di direttivi compiute dalla componente consiliare di Area; anzi, da un certo momento in poi hanno involto soprattutto Area, accusata all'esterno, ma anche al proprio interno, di tenere comportamenti del tutto assimilabili a quelli degli altri gruppi.

Come noto, le critiche sono state generate, più che dalle scelte effettivamente assunte⁷, da una *mail* inviata erroneamente il 23 novembre 2012 da un consigliere di Area sulle *mailing list* nazionali, concernente la nomina del presidente del tribunale di sorveglianza di Salerno, e che, si è sostenuto, avrebbe rivelato l'adesione della rappresentanza consiliare a un metodo di nomine fatto di pressioni, appartenenze, raccomandazioni e logiche spartitorie.

L'enfasi del dibattito ha indotto a ignorare del tutto le spiegazioni fornite dall'interessato sul significato della *mail*⁸, e i chiarimenti approfonditi sulle ragioni che avevano orientato la componente di Area nel procedimento di nomina del presidente del tribunale di sorveglianza di Salerno⁹; sono state ignorate le scelte effettivamente compiute, e la loro qualità, e ci si è spinti a richiedere che l'intera compagine consiliare compisse un gesto di rottura rispetto al passato, non meglio chiarito.

In questo modo, si è rischiato di vanificare il senso del lavoro svolto per tre anni in difesa della riforma ordinamentale e del criterio meritocratico, contrastando le antiche logiche correntizie, e si è consentito comunque che all'interno della magistratura tutta si consolidasse l'idea, politicamente assai grave, di un cedimento di Area in favore di modelli comportamentali in realtà sempre osteggiati.

7. Ricordo che sino al 23 novembre 2012 in quasi tre anni di consiliatura le uniche nomine che avevano sollevato polemiche all'interno di Area erano state quelle del procuratore della Repubblica di Lodi e del presidente della sezione lavoro del tribunale di Milano.

8. Le spiegazioni sono state fornite con *mail* indirizzata alla *mailing list* di Area del 25 novembre 2012.

9. I chiarimenti sono stati forniti con una *mail* e con un articolo pubblicato il 26 novembre 2012 su *Il Fatto quotidiano*, a firma congiunta di P. Carfi e di chi scrive.

5. Gli altri gruppi consiliari, cui pure andrebbero ascritte scelte non sempre consone con la normativa di riferimento, e qualche volta frutto evidente di accordi spartitori, sono stati sostanzialmente risparmiati da polemiche.

Magistratura indipendente, che vota costantemente per appartenenze, e sulle nomine più delicate quasi sempre in identico *sentire* con UNICOST, si rappresenta all'esterno e all'interno del Consiglio, indifferentemente, come gruppo *di lotta e di governo*, e propugna il ritorno al criterio dell'anzianità, questa volta *con merito*, al dichiarato fine di porre termine alle logiche spartitorie che caratterizzerebbero l'intero Consiglio.

UNICOST non appare afflitta da eccessive riflessioni sull'argomento.

Per Area, impegnata in un progetto di cambiamento profondo dell'associazionismo giudiziario, il tema è invece cruciale, e questo giustifica in parte la pesante *vis* polemica con cui è stato affrontato, soprattutto nelle *mailing list*.

Si è già ricordato quale ruolo abbiano svolto il venir meno del criterio dell'anzianità, e la conseguente discrezionalità consiliare, nel determinare tra i magistrati la sensazione che il pericolo di degenerazioni correntizie fosse accresciuto. A ciò va aggiunto il timore che l'impianto meritocratico, non fondato su valutazioni di merito credibili e approfondite, possa aver posto le basi per un sistema clientelare, cui Area difficilmente potrebbe dirsi estranea.

Il cuore della riflessione attinge però la stessa genesi di Area, le sue ragioni costitutive. Area nasce come risposta all'intreccio pericoloso tra il disegno populistico e autoritario di una parte della politica e il neocorporativismo della magistratura, e si rappresenta quale forma originale di aggregazione di un'area comune, qualificata da comuni premesse ideali nella gestione del governo autonomo della magistratura. Essa rifugge la rappresentanza tradizionale, si rivolge a tutti i magistrati, non richiede iscrizione ad alcuna corrente, sicché vive e *sente* in modo diverso il profilo tradizionale dell'appartenenza correntizia.

È pertanto ovvio che la *mail* in questione abbia sollevato tra i magistrati di Area, anche tra chi non ha mai posto in discussione la buona fede dei consiglieri, inquietudini e interrogativi, e abbia aperto la riflessione sul rapporto corrente tra i principi e i valori fondativi di Area e le elaborazioni proprie dei gruppi che storicamente hanno dato impulso all'iter costitutivo della nuova aggregazione associativa.

Tre, in particolare, le questioni più frequentemente sollevate nelle *mailing list* per effetto della *mail* del 23 novembre 2012: se sia normale che i candidati a un posto direttivo possano accedere a colloqui privati con chi li deve giudicare; se sia accettabile che si tenga conto di valutazioni non formalmente acquisite al procedimento, senza alcun contraddittorio, e quali possano essere i soggetti abilitati a fornire informazioni in forme non tipizzate; se sia accettabile che, nell'ambito della valutazione comparativa tra i candidati, si possa tener conto, o anche solo fare riferimento, all'appartenenza a una corrente, e se possa accettarsi l'idea che il candidato di Area sia preferito, per ciò stesso, *ceteris paribus*.

6. Personalmente non apprezzo la visione autistica ed elitaria di chi auspica un modello di consigliere che, una volta eletto, non parla più con i rappresentati, chiude loro la porta se per caso essi si affacciano all'uscio per ringraziare di una proposta di nomina (non richiesta), denuncia disciplinarmente quanti, a qualsiasi titolo, forniscono informazioni sui concorrenti nelle procedure di nomina a dirigente. In quel modello colgo un atteggiamento superbo e la povertà culturale di chi dimentica che l'attività consiliare è svolta nell'interesse dei rappresentati, ed è a valenza *politica*, e non considera che politica è tante cose insieme, assai complesse. È una complessità con la quale occorre fare i conti.

Certo, ci sono i magistrati che, concorrendo a un posto, scrivono, o mandano una *mail* ai consiglieri di riferimento, lamentando di esser stati maltrattati in precedenti concorsi, e auspicando che si possa restituire loro la dignità che sentono perduta per la mancata nomina. Non so dire se si tratti di autoraccomandazioni o di forme di protesta. In ogni caso si tratta di colleghi fragili, per lo più anziani, e si intuisce una grande, vera, sofferenza umana. E ce ne sono pure che si fanno precedere dalla telefonata di un collega autorevole, e ce ne sono stati alcuni che hanno persino rivendicato espressamente il diritto a una particolare attenzione, per essere stati componenti storici del gruppo associativo di riferimento. Va detto, però, che i colleghi appartenenti a queste categorie non sono numerosi.

Quelli raccomandati dalla politica non sono evidenti. Ovviamente, non si può escludere che si segua la via, forse più sicura, dell'interlocuzione con i consiglieri di nomina parlamentare, come alcuni casi eclatanti, di recente casualmente emersi, lascerebbero pensare.

Ci sono poi colleghi, per lo più assai autorevoli, non direttamente interessati ai concorsi, che pure intervengono sui consiglieri per mero spirito di servizio, esponendo le proprie opinioni sui vari candidati. Anche in questi casi, numericamente assai contenuti, resistere alla raccomandazione elegante, se di raccomandazione si tratta (e non di offerta di informazioni), è semplice.

È accaduto pure che segretari di sezione, o numerosi componenti di una sezione, abbiano espresso indicazioni e insistenze sulla conferma, o non conferma, di questo o di quel dirigente. Ed è accaduto che, rimaste ignorate quelle pressioni, talune sezioni abbiano redatto documenti pubblici, immessi in *rete*, con cui lamentavano di essere state ignorate dai consiglieri di riferimento. E nessuno ha ritenuto di dover protestare per l'ingerenza.

7. La possibilità per i consiglieri di chiedere informazioni di dettaglio sui vari candidati è stata dibattuta abbondantemente in lista. Per chiedere informazioni occorre rivolgersi a qualcuno, più o meno di fiducia. Lo si fa perché gli atti fondamentali del fascicolo (i rapporti e i pareri) sono carenti, o ambigui, frutto evidente di compromessi, o perché qualche altro consigliere rappresenta a mezza bocca che sono poco veritieri, o che addirittura tacciono aspetti delicati (concernenti per lo più l'equilibrio, l'imparzialità di un candidato). Allora si assumono informazioni per fare la nomina migliore o, almeno,

per non rischiare una nomina sbagliata, che si riflette poi per anni sulla vita dell'ufficio e su quella dei magistrati che ne fanno parte. Lo si è sempre fatto, in nome di un circuito dell'autogoverno il più possibile partecipato e condiviso; ad esempio lo si è fatto in modo sistematico nella scorsa consiliatura.

Si è detto non essere legittimo che si tenga conto di fatti e di valutazioni non formalmente acquisiti al procedimento, assunti per di più senza la garanzia del contraddittorio. Il che appare corretto, e conforme alla stessa circolare consiliare, la quale esclude espressamente che si possano assumere informazioni non proceduralizzate e che non siano suscettibili di eventuale contraddittorio (art. 4.2, t.u. dirigenza).

La Carta dei valori di Area sul punto non ha dubbi. L'art. 5.3 afferma infatti che: «Nella raccolta delle informazioni utili all'esercizio della discrezionalità del Consiglio superiore, Area promuove la valorizzazione del modello di autogoverno diffuso, attraverso la responsabilizzazione dei Consigli giudiziari, dei dirigenti degli uffici e dei singoli magistrati nel flusso delle informazioni rilevanti, che deve essere conoscibile e deve sottrarsi a canali di comunicazione privati o associativi». L'art. 7.2, poi, riafferma che: «Il componente del Consiglio superiore della magistratura e dei Consigli giudiziari eletto nelle liste di Area si impegna all'assoluta imparzialità e si avvale, nei processi decisionali, soltanto di informazioni acquisite attraverso canali comunicativi controllabili e trasparenti».

Dunque non sono possibili informazioni acquisite attraverso fonti non tipizzate, e men che meno attraverso fonti associative.

Qui però clientele, lottizzazioni, territorialità, interessi personali non centrano nulla, anzi la finalità è il buongoverno, e si tratta di una finalità politico-istituzionale, perché una nomina sbagliata è una nomina sbagliata, anche se congrua con le carte del fascicolo. E ci sono dati riservati che in ogni caso difficilmente potrebbero essere formalizzati all'interno della procedura concorsuale, e che pure è difficile ignorare.

Scegliendo di interrompere il flusso comunicativo centro-periferia, ci si imbatte nel rischio dell'autoreferenzialità consiliare e delle nomine non condivise dai territori, cioè nel rischio di essere fraintesi e di suscitare dubbi su possibili scambi correntizi che spieghino nomine altrimenti incomprensibili a chi non conosca gli atti della procedura.

Dopo il 23 novembre 2012 non sono mancate infatti nomine poco condivise dai magistrati di Area interni agli uffici interessati, i quali hanno reagito polemicamente, ipotizzando accordi impropri o scambi correntizi. Un eccesso di suscettibilità tra i consiglieri di Area rispetto all'infondatezza di quelle accuse, e alla loro ripetitività, ha contribuito a interrompere del tutto il circuito centro-periferia, in un corto circuito che riguarda il prima, il durante e il dopo delle nomine.

La situazione è divenuta paradossale nei casi – di recente verificatisi più volte – in cui, sulle *mailing list* si sono criticate le proposte della V commissione, e si è chiesto ai consiglieri di dare conto delle ragioni poste a fondamento del voto, ancora prima che fossero depositate formalmente le moti-

vazioni delle delibere; e poi si è chiesto loro di “correggere” in *plenum* le proposte non condivise negli uffici.

Sono casi in cui il flusso informale di notizie tra il centro e la periferia, che pure viene ritenuto inammissibile prima delle proposte di nomina, viene attivato in forma di critica alla decisione consiliare appena dopo le proposte, ma prima che le stesse vadano in *plenum*, attraverso notizie, giudizi sui candidati e valutazioni comparative riversati pubblicamente sulle *mailing list*, senza che in tale fase i consiglieri possano interloquire chiarendo le ragioni delle proprie scelte.

La frequenza di queste evenienze lascia configurare una pretesa di gestione *assembleare* delle decisioni consiliari, che vorrebbe affidare a una sorta di *azione popolare* preventiva la tutela della legittimità e dell'opportunità dell'azione consiliare, addirittura prescindendo dalle volontà e dalle opinioni dei diretti interessati alla procedura concorsuale.

Al fondo di questi comportamenti, che deresponsabilizzano i consiglieri, c'è ovviamente la perdita di fiducia nella rappresentanza consiliare, ma non ci si avvede che, così operando, si ripropongono antichi modelli del rapporto tra gruppi associativi di riferimento e rappresentanza consiliare, che a parole si vorrebbero superare, e che comunque sono contraddittori rispetto alla Carta dei valori di Area, cui pure sempre ci si richiama.

8. La terza questione, connessa con la precedente, è stata quasi completamente ignorata dal dibattito. Può essere espressa così, forse semplificando eccessivamente: quanta rilevanza può avere nella scelta di un dirigente l'identità politico-culturale del candidato?

Ovviamente, la questione si pone quando si è in presenza di candidati che più o meno si equivalgano, che abbiano cioè parametri di merito e attitudinali pressoché equivalenti.

Un tempo, non molto lontano, non vi sarebbero stati dubbi, e si sarebbe detto che, a parità di idoneità, si dovrebbe preferire il candidato culturalmente più affine, nell'auspicio che possa portare nel lavoro dirigenziale istanze e sensibilità condivise e frutto di elaborazione collettiva.

L'obiezione possibile però è ovvia, e si muove su un duplice piano: quello della legittimità, il quale rifugge comunque valutazioni non tipizzate (merito e attitudini), e quello più politico, che può essere banalizzato in questo modo: se nominato, non necessariamente quel magistrato, sol perché di Area, sarebbe un dirigente migliore di un altro magistrato, aderente a MI o a UNICOST.

Al fondo della questione, c'è il superamento di una magistratura che, ancora sino a pochi anni fa, si sentiva quasi tutta rappresentata dall'Associazione nazionale e dalle sue correnti tradizionali, e trovava in esse il naturale canale di informazione e di rappresentanza.

Oggi, molti magistrati non sono più iscritti ad alcuna corrente e non si riconoscono in alcun gruppo associativo, sicché la propensione ad accettare che nelle valutazioni comparative concorsuali si tenga conto dell'appartenza correntizia va naturalmente scemando.

Resta però l'impressione che anche all'interno di Area i candidati che concorrono alle nomine, persino quando per stile personale non intervengano direttamente sui consiglieri, si attendano comunque di essere sostenuti, in virtù della comune appartenenza associativa. E difatti non sono mancati casi in cui i colleghi hanno rivendicato persino il diritto a una proposta di minoranza, in virtù della lunga militanza associativa, e nonostante il riconoscimento della maggiore idoneità di altri candidati, effettivamente proposti. E dalla frustrazione di questa pretesa è poi discesa l'accusa ai consiglieri di accordi di scambio e, in taluni casi, persino l'annuncio delle dimissioni dalla magistratura: il che evidenzia come i frutti recenti del careerismo possano perfettamente coniugarsi con i vizi antichi del correntismo.

C'è dunque un'ambiguità di fondo nella cd. base, un non detto, che dovrebbe essere sciolto, e su cui i magistrati e le dirigenze locali dovrebbero riflettere, magari facendo autocritica.

9. In chiusura, vorrei dire essere a mio avviso sbagliato sostenere, come si fa da qualche tempo, che nello svolgimento dell'attività consiliare i consiglieri *togati* si dovrebbero comportare da giudici, se non nel senso, ovvio, che occorre rispettare le leggi e le circolari, e che occorre agire con onestà intellettuale e con equanimità. Poi l'attività consiliare, nella gran parte dei casi, è di amministrazione, sicché ha molto a che vedere con la discrezionalità amministrativa e con l'uso corretto che se ne deve fare: in sostanza, occorre una buona conoscenza del diritto amministrativo e dei principi che lo regolano (compresi quelli, è ovvio, che concernono la patologia dell'atto).

E occorre rimarcare che nel Consiglio si fa governo della magistratura, sicché si dovrebbero avere obiettivi di politica giudiziaria e percorsi ragionati per realizzarli.

Ancora, occorrerebbe dire che circolano nell'associazionismo e all'interno dell'istituzione consiliare richiami insistiti in favore del ritorno al criterio dell'anzianità¹⁰, senza demerito o con merito, che a mio avviso andrebbero contrastati con maggiore decisione, ricordando ai magistrati gli effetti nefasti del precedente sistema e le ragioni che impongono oggi una magistratura impegnata sul fronte delle capacità gestionali e della responsabilità: veramente non è pensabile che si possa tornare indietro.

Il dibattito associativo sembra auspicare, in ogni caso, forme di limitazione della discrezionalità consiliare, ad esempio attraverso meccanismi di assegnazione di punteggi predeterminati per ogni singolo indicatore concernente il merito o le attitudini, in modo da rendere le delibere maggiormente leggibili all'esterno, e meno opinabili le decisioni. Si tratta di un tema che può essere approfondito, rimarcando però che il procedimento di scelta dei direttivi e dei semidirettivi non è di quelli *a rime baciato*, non ha valenza

10. Ad esempio, quando non sono mossi da altre ragioni, i componenti laici di centro destra, nelle procedure di nomina di direttivi e di semidirettivi, votano quasi sempre seguendo il criterio dell'anzianità.

accertativa, non ha un solo esito *giusto*, ma ha natura pienamente valutativa, sicché contiene in sé un margine di opinabilità ineliminabile.

Varrebbe la pena di approfondire anche il tema della cd. fascia, la quale ha senso solo perché nelle procedure di nomina di direttivi e semidirettivi tutela l'anzianità, sebbene lo faccia in un modo casuale, che si presta a non pochi usi strumentali e a possibili abusi. Molto si è fatto negli ultimi tempi per migliorare le motivazioni dei provvedimenti di nomina, sì da renderli più leggibili anche all'esterno, e gli effetti si sono riscontrati nella maggiore tenuta delle decisioni innanzi al giudice amministrativo. Le valutazioni comparative a compiersi nelle procedure concorsuali sono però eccessive, e incidono pesantemente sulle motivazioni, perché esagerato è il numero di domande che ogni magistrato può presentare. E questo condiziona pesantemente anche la durata complessiva delle procedure concorsuali, sicuramente irragionevole, con grave pregiudizio per il buon funzionamento degli uffici giudiziari.

10. In conclusione, penso sia assolutamente giusto che i magistrati chiedano trasparenza nelle scelte dell'autogoverno; credo che auspicare la scelta dei migliori, e non dei compagni di cordata, non voglia dire disprezzare l'autogoverno o l'associazionismo, ma, al contrario, implichi il desiderio che essi siano preservati da degenerazioni.

Abbiamo però il dovere di affrontare le questioni consapevoli dei loro termini reali e della loro complessità, senza cedere a demagogiche generalizzazioni o a semplificazioni eccessive. Diversamente, se ne avvantaggeranno solo quelli che affermano che il sistema dell'autogoverno ha fallito, e che non potrà mai funzionare, solo per poter proporre un sistema elettorale che spezzi del tutto, e definitivamente, il rapporto con l'associazionismo.

Credo che tutti noi, pensando ad Area, pensiamo invece a un circuito dell'autogoverno che sappia essere trasparente ma anche consapevole, culturalmente e politicamente responsabile.

LE CONFERME QUADRIENNALI

di *Mariarosaria Guglielmi*

A sei anni dall'entrata in vigore della riforma che ha introdotto la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi, il sistema delle verifiche quadriennali è a pieno regime. I profili di inadeguatezza rilevati dai pareri dei Consigli giudiziari e dalle delibere del CSM esprimono attenzione ai contenuti "nuovi" dell'attitudine direttiva: la capacità di positivo coordinamento tecnico, culturale e professionale dei magistrati dell'ufficio; la propensione a interpretare il ruolo di dirigente come un ruolo di servizio e di responsabilità, privilegiando modalità che favoriscano una positiva interazione e la condivisione delle scelte organizzative. Con le procedure per la conferma, l'autogoverno si è inoltre riappropriato di spazi di intervento a tutela del buon andamento degli uffici, compromesso da condotte lesive dell'immagine di indipendenza e di imparzialità dei dirigenti.

Occorre allora consolidare un sistema di valutazione in grado di realizzare appieno le finalità e le potenzialità dell'istituto della conferma: la verifica che, sulla base dell'attività svolta, accerti il possesso di tutti i requisiti richiesti dalla complessa professionalità del dirigente rappresenta l'indispensabile passaggio per conformare e diffondere il modello del "buon dirigente"; valutazioni intermedie attendibili, e mirate al riscontro delle attitudini manifestate, costituiscono il momento di concreta attuazione della temporaneità delle funzioni direttive e semidirettive, e del principio di responsabilità associato alle prerogative della dirigenza.

1. Il procedimento di conferma, l'attuazione del principio della "temporaneità" degli incarichi e il processo di rinnovamento della dirigenza

Dopo la sostituzione, avvenuta nell'arco di soli dodici mesi, di oltre 250 dirigenti e 80 magistrati titolari di uffici semidirettivi, il processo di rinnovamento della dirigenza, intrapreso dal Consiglio superiore con l'entrata in

Questione giustizia n. 2-3, 2013

vigore della riforma del 2007, ha compiuto un ulteriore passo in avanti con l'avvio, a partire dal 2009, delle procedure di conferma¹.

Sin dai primi casi di valutazioni negative (relative a un procuratore generale e a un procuratore della Repubblica)², si è delineata la portata dell'innovazione rappresentata dalle verifiche quadriennali: non solo strumento per porre rimedio a situazioni di insufficiente resa direttiva sotto il profilo organizzativo, ma momento di effettiva valorizzazione di tutti gli aspetti e dei nuovi contenuti della professionalità del dirigente, e indispensabile passaggio per delineare con maggiore nettezza il modello di "buon dirigente" che l'autogoverno intende promuovere nell'interesse della funzionalità degli uffici e della qualità della giurisdizione che amministrano.

La normativa secondaria, intervenuta a disciplinare il procedimento di conferma sulla base delle poche ed essenziali indicazioni fornite dalla legge³, prefigura le potenzialità del nuovo sistema di valutazione laddove precisa i contenuti e gli aspetti della «capacità di organizzare e di esercitare funzioni direttive e semidirettive» rilevanti in sede di verifica quadriennale: accanto ai «risultati conseguiti» e a «quelli programmati», si indicano i profili di «coordinamento tecnico, culturale e professionale dei magistrati»; alla «competenza tecnica» si affiancano «l'autorevolezza culturale» e «l'indipendenza da impropri condizionamenti»; oltre alla capacità di «efficace soluzione dei problemi» si richiede l'attività di «positivo coordinamento professionale dei magistrati»; il riscontro sull'efficiente e positiva «organizzazione del servizio» include, accanto alla «dimensione materiale, logistica e tecnologica» e «di utilizzazione delle risorse umane e finanziarie disponibili», «i profili di coordinamento tecnico, culturale e professionale dei magistrati»⁴.

Così enunciando i contenuti e gli aspetti dell'attitudine direttiva da verificare con l'ausilio degli "indicatori" elaborati per l'attribuzione degli

1. Per decadenza dei titolari con permanenza superiore agli otto anni (tutti in scadenza per legge al 27 gennaio 2008), nell'ottobre 2007 sono stati pubblicati 157 uffici direttivi e, nell'aprile 2008, dopo l'interpello finalizzato a individuare il settore di destinazione tabellare per le funzioni giudicanti, 282 uffici semidirettivi; ulteriori 31 uffici direttivi sono stati pubblicati nel luglio 2008 per vacanze dovute a tramutamenti e al superamento del termine di otto anni di permanenza nell'incarico; nel periodo settembre 2007 - 1 luglio 2008, la V commissione ha formulato 318 proposte per il conferimento di uffici direttivi e 99 proposte per uffici semidirettivi, e sono stati conferiti, con delibera di plenum, 257 uffici direttivi e 89 uffici semidirettivi; dal settembre 2008 al luglio 2009 sono stati conferiti 62 incarichi direttivi e 243 incarichi semidirettivi.

2. Delibera del 1 luglio 2009 per il Procuratore generale di Ancona; delibera del 16 dicembre 2009 per il Procuratore della Repubblica di Latina.

3. "Risoluzione in tema di conferma per i magistrati che svolgono funzioni direttive e semidirettive ai sensi degli artt. 45 e 46 del d.lgs 160/2006", delibera CSM del 24 luglio 2008, poi confluita nella parte III del testo unico sulla dirigenza del 30 luglio 2010 e successive modifiche.

4. T.u. sulla dirigenza, par. 2, parte III.

incarichi⁵, la normativa secondaria promuove un modello di dirigente che non esaurisce le sue capacità e le sue competenze nell'efficiente gestione delle risorse e nell'«efficace risoluzione dei problemi concreti dell'ufficio o del settore» al quale è preposto: la valutazione sul livello di professionalità espresso dal magistrato in conferma va operata anche con riguardo a tutti quei profili che denotano un approccio al ruolo autorevole e non autoritario, modalità trasparenti di esercizio delle prerogative che ne discendono, attenzione alla valorizzazione e al rispetto della professionalità dei magistrati e di ciascun componente dell'ufficio, capacità di creare coesione al suo interno in vista di comuni obiettivi di efficienza e di qualità della giurisdizione.

Verifiche intermedie che si propongano di riscontrare tutte queste manifestazioni dell'attitudine direttiva rappresentano il momento di effettivo inveroamento dei principi portanti della riforma della dirigenza: il superamento della prospettiva "individualistica" del conseguimento degli incarichi organizzativi come riconoscimento delle capacità dei singoli e realizzazione delle aspettative di "carriera", a favore di una visione in termini di "servizio" del ruolo direttivo e semidirettivo, non compatibile con l'attribuzione *sine die* della titolarità di un ufficio o di un suo settore, e con una conduzione non unitaria dello stesso; l'introduzione di un principio di "responsabilità" rispetto al raggiungimento dei risultati programmati e alle modalità dell'agire prescelte per realizzarli, come necessario contrappeso alle prerogative connesse alle funzioni di direzione e presidio ai doveri del dirigente di operare per il buon andamento dell'ufficio; l'acquisizione alla nozione di "professionalità del dirigente" delle più ampie conoscenze e delle diverse competenze che si richiedono oggi per il governo di problematiche e di situazioni organizzative complesse.

2. La conferma alla prova dei fatti: i pareri dei Consigli giudiziari e le delibere del Consiglio superiore della magistratura

La valutazione dei dirigenti sottoposti al nuovo regime e le scelte compiute dall'autogoverno hanno dato coerente attuazione a questi principi?

A sei anni dall'entrata in vigore della riforma, è possibile fare un bilancio, ragionando con i dati a disposizione e, più utilmente, con l'esame delle criticità che hanno motivato i casi di mancata conferma.

5. Individuati nella risoluzione del 30 aprile 2008 d'intesa con il ministro, come prescritto dagli artt. 11 e 12 d.lgs 160/2006, e ora disciplinati al punto 1.2 delle parti I e II del t.u., gli indicatori costituiscono i necessari parametri di riferimento per la valutazione dell'attitudine direttiva anche in sede di conferma e per il magistrato in valutazione, che deve utilizzarli nell'autorelazione per illustrare «l'attività dirigenziale svolta» (punto 3.2 parte III t.u.).

I dati

Le procedure di conferma definite per i magistrati titolari di incarichi direttivi sono 236, e 261 quelle per magistrati titolari di incarichi semidirettivi⁶: 8 sono state le delibere di non conferma di magistrati con funzioni direttive e 8 quelle negative per magistrati con funzioni semidirettive; 132 procedure sono state definite con una presa d'atto della cessazione dall'incarico (cd. delibere di “*non luogo a provvedere*”).

L'interpretazione dei dati a disposizione richiede una breve premessa sulla struttura del procedimento.

Al momento dell'entrata in vigore della riforma, applicando i principi della disciplina transitoria prevista dall'art. 5 comma 3 legge 111/2007, il Consiglio ha circoscritto l'operatività delle procedure di conferma ai soli casi di scadenza del primo quadriennio, successiva all'entrata in vigore della legge; per tutti gli altri magistrati, già in carica da più di quattro anni, si è dunque applicato il solo limite massimo di permanenza di otto anni, computato dalla data di conferimento dell'incarico. La conferma è strutturata dalla normativa secondaria come una procedura “d'ufficio”, ma si presume la rinuncia se il magistrato in valutazione non trasmette l'autorelazione entro trenta giorni dall'invito del Consiglio giudiziario, e il Consiglio superiore delibera la “presa d'atto” della decadenza dall'incarico.

Analogo è l'esito della procedura quando, per eventi sopravvenuti (come le dimissioni), anche se a quadriennio ultimato, sia cessata la permanenza nelle funzioni al momento della decisione sulla conferma.

È poi espressamente disciplinato dal t.u. il caso di «conferimento di un diverso incarico direttivo o semidirettivo, successivo alla scadenza del primo quadriennio», che, in quanto «manifestazione di volontà del Consiglio, seppure nella forma implicita, di positiva valutazione delle funzioni direttive o semidirettive in precedenza svolte dal magistrato», rende superflua l'adozione di una espressa delibera di conferma (par. 7 parte III del t.u.). Infine, sulla base di una consolidata prassi consiliare, anche in caso di cessazione dall'incarico per effetto di tramutamenti ordinari, il procedimento si conclude senza una pronuncia sul merito, che non equivale tuttavia a conferma implicita⁷.

6. I dati sono aggiornati al luglio 2013; per alcune delibere di non conferma impugnate non è ancora intervenuta decisione definitiva del giudice amministrativo.

7. Da qui l'espressa previsione contenuta nelle delibere di “non luogo a provvedere” per trasferimento ad altro ufficio, che riserva la valutazione attitudinale dell'attività svolta dal magistrato nelle funzioni direttive/semidirettive alle procedure relative a un'eventuale successiva partecipazione ad altri concorsi per analoghi incarichi, con espresso richiamo a quanto previsto dal par. 3.2. parte III del t.u. in caso di rinuncia alla conferma («*Il magistrato che ha ... rinunciato può sempre partecipare ad altri concorsi per funzioni direttive o semidirettive, nell'ambito dei quali la valutazione attitudinale è estesa al complessivo profilo professionale del magistrato e quindi anche al periodo in cui lo stesso ha svolto le funzioni direttive o semidirettive per le quali non ha richiesto la conferma e non è stato sottoposto al conseguente giudizio*»).

I casi di mancata conferma

Più del numero esiguo dei dirigenti non confermati, l'esame dei profili di inadeguatezza rilevati nei casi di delibere negative e delle valutazioni spesso difformi espresse al riguardo dai Consigli giudiziari e dal Consiglio superiore⁸, indica la necessità di consolidare il sistema delle verifiche intermedie e la direzione da seguire in vista di questo obiettivo: occorre definire più chiaramente il "livello" al quale deve attestarsi la professionalità del dirigente, riguardata in tutte le sue componenti, perché possa considerarsi adeguata al ruolo ricoperto e giustificare la permanenza del magistrato nell'incarico per il secondo quadriennio; la valutazione, estesa a tutte le espressioni dell'attitudine direttiva, deve riscontrarne il grado e l'effettivo possesso anche in relazione a quel che richiedono la specificità delle funzioni ricoperte e le esigenze dell'ufficio; il giudizio sui risultati di gestione deve investire anche la qualità delle scelte organizzative, e le prospettive di positivi sviluppi che queste delineano per l'ufficio.

I casi di condanne e di procedimenti disciplinari; le carenze riscontrate in relazione ai requisiti di indipendenza, imparzialità ed equilibrio

Buona parte delle delibere che hanno negato la conferma si riferiscono a situazioni "compromesse" da procedimenti e pendenze disciplinari.

Nelle procedure relative al presidente del Tribunale di Sala Consilina e del procuratore della Repubblica di Avezzano⁹, a fronte di risultati di gestione dell'ufficio giudicati positivamente dai Consigli giudiziari¹⁰, il Consiglio superiore ha espresso un giudizio di inidoneità dei dirigenti in valutazione, raggiunti da condanne disciplinari per condotte lesive dei valori di indipendenza e imparzialità delle funzioni.

Le indicazioni desumibili da queste delibere sono chiaramente finalizzate a dare il giusto rilievo alle cadute di professionalità che compromettono l'autorevolezza richiesta dal ruolo di direzione di un ufficio, e che non possono per questo ritenersi compensate dalla buona prova che pure il dirigente abbia dato di sé sotto il profilo dell'efficiente gestione dell'ufficio: la valutazione in ordine a condotte che mettano in dubbio il pieno possesso di requisiti primari e l'idoneità a permanere nell'incarico ricevuto non può subire limi-

8. Per otto magistrati non confermati, i Consigli giudiziari, pur evidenziando in tutto o in parte le criticità oggetto di valutazione del CSM, avevano espresso parere favorevole alla conferma (in alcuni casi a maggioranza).

9. Delibere del 18 novembre 2010 e del 15 novembre 2012.

10. I Consigli giudiziari, pur dando atto delle intervenute condanne disciplinari, si erano espressi all'unanimità in senso favorevole alla conferma, in un caso espressamente riservando al CSM la valutazione delle sentenze disciplinari, in quanto non richiamate esplicitamente fra le fonti di conoscenza utilizzabili dall'organo consultivo ai fini della conferma.

tazioni temporali e deve estendersi a ogni fatto in tal senso rilevante, e non noto al momento della designazione, anche se riferibile a epoca successiva al quadriennio; rilevano anche le condotte non direttamente riconducibili all'esercizio delle funzioni, oggetto di conferma (nei due casi sopra richiamati, erano stati censurati dal giudice disciplinare fatti di improprio interessamento e di interferenza in indagini condotte da altri magistrati, al fine di acquisire informazioni, commessi prima del conferimento dell'incarico direttivo).

Le ricadute sull'immagine di imparzialità e di indipendenza di procedimenti disciplinari hanno motivato il parere negativo dei Consigli giudiziari e la non conferma per tre presidenti di sezione di tribunale¹¹; il pregiudizio arrecato all'immagine di terzietà del giudice dalla mancata astensione nella trattazione di un procedimento, ha determinato la non conferma di altro presidente di sezione di tribunale¹².

Nel caso del procuratore aggiunto di Catanzaro¹³, superando il rapporto del dirigente e il parere favorevole del Consiglio giudiziario (che aveva escluso di poter valutare fatti ancora oggetto di complessi accertamenti in sede penale e disciplinare, e giudicato comunque il magistrato "capace" ed

11. Nella delibera del 9 gennaio 2013, relativa a un presidente di sezione del Tribunale di Firenze, accanto all'inerzia manifestata a fronte della grave situazione di sofferenza del settore al quale il magistrato era preposto, sono state valutate negativamente le condotte tenute in udienza nei confronti delle parti, oggetto della condanna disciplinare; la delibera del 3 luglio 2013, relativa a un presidente di sezione del Tribunale di Napoli, ha evidenziato carenze rispetto ai requisiti di imparzialità e indipendenza, manifestate dalle condotte sanzionate disciplinarmente, riferibili al quadriennio (in specie, l'assunzione di incarichi politico-amministrativi senza comunicazione al CSM, e la violazione dell'obbligo di astensione nella trattazione di una controversia civile); altra delibera di non conferma del 3 luglio 2013, relativa ad altro presidente di sezione del Tribunale di Napoli, ha rilevato l'inadeguatezza del magistrato in relazione alla capacità di gestire correttamente gli ordinari rapporti di lavoro e d'ufficio, manifestata da ripetuti episodi di aggressione verbale nei confronti di magistrati della sezione, oggetto di censura anche in sede disciplinare.

12. Delibera del 1 giugno 2011. L'astensione del presidente di sezione (del Tribunale di Catanzaro), e presidente del collegio, era stata sollecitata dal pubblico ministero in un giudizio di riesame, definito con l'annullamento delle ordinanze custodiali disposte a carico degli indagati, appartenenti a una cosca 'ndranghetista: il PM aveva evidenziato il collegamento *ex art. 371 comma 2 cpp* con altro procedimento nel quale difensore di un imputato poi condannato come affiliato alla medesima associazione era il figlio del presidente del collegio. Disattendendo poi il parere positivo (a maggioranza) del Consiglio giudiziario, e in pendenza del procedimento disciplinare, con delibera del 23 marzo 2013, il CSM ha negato la conferma ad altro presidente di sezione, della Corte di appello Catanzaro, che aveva in tre diverse occasioni omesso di astenersi tempestivamente rispetto alla trattazione di complessi procedimenti, pur ricorrendo le situazioni di incompatibilità di cui all'art. 34 comma 2 cpp, così trascurando i doveri di cura per l'efficiente gestione di importanti processi.

13. Delibera del 14 luglio 2011. Va precisato che, prima della proposta di non conferma della V commissione, il magistrato era stato trasferito in via preventiva e destinato ad altre funzioni con ordinanza cautelare del giudice disciplinare.

“efficiente” nella direzione e organizzazione dell’ufficio), il Consiglio superiore ha proceduto a un’autonoma valutazione delle condotte *sub iudice*, e delle dichiarazioni rese in audizione dal magistrato in conferma, ravvisando la mancanza dei necessari requisiti di indipendenza e imparzialità nell’esercizio delle funzioni, e un grave pregiudizio per l’immagine dell’ufficio a causa di interventi attuati dal procuratore aggiunto rispetto alla gestione di due noti procedimenti: in un caso, con la consapevole partecipazione all’adozione da parte del procuratore capo di provvedimenti «palesamente abnormi e contraddittori»¹⁴; nell’altro, mediante l’impropria richiesta effettuata come Vicario per sollecitare l’avocazione da parte della Procura generale¹⁵.

Nelle situazioni che si sono richiamate e in altre¹⁶, la procedura di conferma ha reso possibile l’intervento del Consiglio superiore rispetto a contesti e in situazioni di compromessa credibilità del dirigente, aggravate anche da fattori ambientali, e la cessazione dall’incarico si è dimostrata funzionale al ripristino delle condizioni per l’autorevole amministrazione della giurisdizione e il buon funzionamento dell’ufficio (o del settore) al quale il magistrato era preposto.

Il ruolo che la valutazione quadriennale può svolgere anche rispetto a situazioni di “incompatibilità funzionale” con l’incarico di dirigente, per il venire meno del pieno possesso dei requisiti di imparzialità e indipendenza, restituisce in parte all’autogoverno quegli spazi di intervento essenziali per

14. Il dirigente dell’ufficio revocava l’assegnazione al sostituto De Magistris del procedimento cd. Poseidone, e successivamente dichiarava di astenersi, a causa dei suoi rapporti di amicizia con uno degli indagati. La delibera censura la consapevole partecipazione del procuratore aggiunto, coassegnatario del procedimento, alle decisioni del dirigente (suo era il suggerimento di formalizzare l’astensione con distinto provvedimento), pur se a conoscenza delle condizioni che impedivano a quest’ultimo di «esprimere valutazioni serene e neutrali nell’ambito di quel procedimento».

15. Nel procedimento cd. *Why not*, il procuratore aggiunto sollecitava e comunque favoriva l’adozione del provvedimento di avocazione da parte del Procuratore generale, con la rappresentazione di presupposti “inconsistenti” (il rapporto di inimicizia fra il Ministro della giustizia indagato e il sostituto, “dimostrato” dagli accertamenti in corso su quest’ultimo da parte dell’Ispettorato), senza aver effettuato alcun tentativo di sostituzione, e, senza valutare l’inopportunità di tale intervento nell’ambito di un procedimento penale che riguardava persona alla quale lui stesso era legato da rapporti di amicizia.

16. La delibera del 1 luglio 2009, che a maggioranza ha negato la conferma al procuratore generale di Ancona, rilevava una situazione di “incompatibilità” rispetto alla permanenza nel ruolo direttivo per il «clima di tensione, di protesta e di diffidenza da parte di molti magistrati» del distretto, causato da una gestione dell’ufficio «improntata a criteri personalistici, non conforme alle regole di condotta del Consiglio giudiziario e contraria ai principi deontologici di ogni magistrato»: al procuratore generale si addebitava un non corretto esercizio dei suoi poteri di componente del Consiglio giudiziario nei procedimenti di valutazione della professionalità (che aveva determinato anche esposti da parte dei magistrati interessati), e la gestione di un *blog* sull’amministrazione della giustizia nel distretto dove erano stati pubblicati articoli con stralci di sentenze e la segnalazione degli errori commessi dai giudici.

garantire il buon andamento degli uffici, contratti dalla modifica dell'art. 2 legge guarentigie. Tale finalità, certamente non eccentrica rispetto a quelle dell'istituto della conferma, d'altra parte non può considerarsi pienamente assicurata dalle verifiche quadriennali, in ragione del vincolo temporale che non consente interventi se non all'approssimarsi della scadenza del termine: con la modifica dell'art. 2 restano dunque irrisolte le problematiche derivanti dalla mancanza di strumenti amministrativi che consentano di affrontare con la dovuta tempestività le situazioni di criticità determinate da una conduzione dell'ufficio manifestamente inadeguata, anche in una fase che preceda la fisiologica scadenza del termine quadriennale.

I casi dei dirigenti degli uffici di procura

Nella ricognizione delle procedure di conferma definite con esito negativo, merita una trattazione a parte l'analisi delle problematiche affrontate in occasione della valutazione dei dirigenti di uffici di procura.

Le considerazioni alle quali si prestano le delibere del Consiglio e i rilievi dei Consigli giudiziari danno maggiore concretezza alle iniziali riflessioni sul ruolo decisivo che la conferma può svolgere rispetto alla tenuta del principio di temporaneità delle funzioni e alla promozione degli aspetti della professionalità del dirigente che meglio esprimono l'esercizio delle sue prerogative, in un'ottica e a fini di servizio.

La valutazione dell'attitudine direttiva del dirigente di procura in sede di conferma, ancorata alle concrete modalità con le quali questi ha interpretato il suo ruolo ed esercitato le competenze funzionali che gli conferisce la legge, può meglio delineare i contenuti di ciò che consideriamo per un procuratore "adeguata professionalità", con riguardo a tutti quegli aspetti che sono ora più chiaramente affidati alla sua responsabilità e alle sue scelte¹⁷.

E rispetto a questo settore della dirigenza, oggetto della specifica e per molti aspetti radicale riforma che ha riguardato l'ordinamento interno della magistratura requirente, la conferma può costituire il momento che assicura coerenza e concreta attuazione a quei principi che conformano l'esercizio delle più ampie prerogative del procuratore al modello positivo di dirigente, attento al rispetto dei valori e dei principi costituzionali nell'organizzazione dell'ufficio e nei rapporti con i sostituti, delineato dalle risoluzioni del Consiglio del 27 luglio 2007 e del 21 luglio 2009.

Proprio queste risoluzioni sono oggetto di frequente richiamo nella delibera del 16 dicembre 2009, che ha negato la conferma al procuratore di Latina.

Sulla base dei puntuali rilievi formulati dal Consiglio giudiziario e delle vicende ricostruite dalla I commissione, la delibera di non conferma ha individuato le più gravi carenze del dirigente nelle modalità con le quali questi aveva esercitato le sue attribuzioni, in relazione allo svolgimento delle attività

17. Per le prime riflessioni su questi temi, vds. Vito Monetti, *Spunti sulle valutazioni di professionalità dei capi degli uffici di Procura*, in questa *Rivista*, n. 4/2007, p. 677 ss.

di indagini da parte dei magistrati del suo ufficio e, più in generale, nei rapporti con i sostituti per l'organizzazione dell'ufficio e la gestione degli affari¹⁸.

A fronte di un quadro positivo relativo agli indicatori della capacità di organizzazione e di programmazione dell'attività (desumibile in particolare dalla gestione dei flussi e dei tempi di definizione dei procedimenti, dall'impulso dato all'innovazione tecnologica e alla risoluzione di plurime irregolarità, rilevate anche in sede di ispezione ministeriale), si è ritenuta fortemente carente la capacità del dirigente di esercitare correttamente le sue prerogative sul versante dei rapporti con i sostituti, *«improntati a una forte accentuazione dei poteri di intervento, espliciti non già enunciando “direttive e criteri generali, cioè linee di azione di carattere generale” e così attuando “una positiva modalità di esercizio dell'azione penale” ..., ma operando in relazione ai singoli procedimenti e alle determinazioni relative al compimento di specifici atti»*; la delibera ha censurato il ricorso alle *«modalità oblique»* di intervento, l'uso *«in modo strumentale»* della posizione di sovraordinazione e, rispetto ai casi di dissenso dalle scelte dei magistrati assegnatari, culminati nella revoca della designazione, la sostanziale elusione dell'obbligo di trasparenza e di motivazione del provvedimento di revoca *«posto a tutela della dignità delle funzioni del sostituto e della sua indipendenza»*; non positiva è stata giudicata la gestione dei rapporti interni all'ufficio, *«attuata con sistemi decisori non idonei a minimizzare il dissenso, caratterizzata da una incapacità di governare le situazioni di conflittualità, tentando una composizione delle divergenze, e dalla tendenza ad adottare provvedimenti “risolutori” con modalità oggettivamente idonee ad avallare la percezione dell'incidenza di condizionamenti esterni e ad amplificare il contrasto anche all'esterno, con gravi ricadute sul prestigio e sull'immagine di indipendenza dell'ufficio»*.

Analoghe valutazioni si rinvencono in una più recente delibera di non conferma di altro dirigente di un ufficio di procura¹⁹. Il Consiglio superiore ha fatto propri i rilievi espressi dal Consiglio giudiziario sul progetto organizzativo, in relazione alle previsioni ritenute illegittime o comunque potenzialmente lesive dell'autonomia dei sostituti e possibili causa di disfunzioni dell'attività: l'obbligo del sostituto di comunicare al procuratore la scelta di misura cautelare da avanzare a seguito di arresto o fermo sia pure nei soli casi più rilevanti; il visto del procuratore sui provvedimenti cautelari emessi dal giudice prima della loro esecuzione; l'interlocuzione con il procuratore,

18. In un caso il procuratore, in dissenso sulla qualificazione giuridica dei fatti oggetto delle indagini e sull'adozione di un provvedimento di sequestro, prima di procedere alla revoca dell'assegnazione, interveniva sovrapponendo sue iniziative a quelle del sostituto, e pubblicamente prendendo le distanze da queste o anticipando sulla stampa suoi interventi di segno contrario; in altra occasione interveniva impropriamente per indurre un sostituto alla richiesta di archiviazione e, persistendo il suo rifiuto, lo induceva a chiedere la revoca dell'assegnazione.

19. La delibera del 19 aprile 2012 è stata annullata dal TAR (767/2012 Reg. Ric.); il Consiglio di Stato non si è ancora pronunciato sull'impugnazione della sentenza proposta dal Consiglio superiore.

da attuarsi con una “comunicazione informale”, in merito alla necessità di richiedere misure cautelari, subordinandone la effettiva formulazione alla “accertata convergenza di opinioni”. La delibera ha valorizzato anche gli elementi emersi in sede di audizione (in particolare la conflittualità con il sostituto che aveva in diverse occasioni presentato osservazioni ai provvedimenti del procuratore), ritenuti indicativi di modalità di esercizio dei poteri di sovraordinazione del dirigente *«non idonee a favorire un’utile e positiva interlocuzione dei magistrati sulle scelte organizzative e di gestione dell’ufficio»* e *«non conformi al modello di correttezza istituzionale che si richiede per governare le situazioni di conflittualità e di divergenza – sia pure fisiologiche – rispetto alle decisioni assunte»*. Il Consiglio ha per questo valutato insufficienti le capacità direttive espresse sotto il versante del positivo coordinamento dei magistrati dell’ufficio e della valorizzazione e del rispetto della loro professionalità. In relazione alle direttive impartite per delineare le linee di azione generale dell’ufficio, ai criteri di distribuzione degli affari e all’organizzazione del lavoro, sono state raccolte le osservazioni critiche espresse (in parte) anche dal Consiglio giudiziario nel parere di maggioranza (favorevole alla conferma), a causa dell’omessa analisi dei flussi e delle pendenze, delle sperequazioni rilevate nella distribuzione degli affari, e del consistente incremento delle iscrizioni a mod. 45: si sono quindi giudicate inadeguate le scelte del dirigente rispetto *«alla esigenza di conciliare la realizzazione degli obiettivi di uniformità e puntualità nell’esercizio dell’azione penale e di efficienza del servizio, con il rispetto e la valorizzazione dell’autonomia professionale dei sostituti»* e di garantire efficienza e trasparenza delle scelte organizzative, assicurandone la coerenza rispetto ai dati oggettivi; a fronte di dati indicativi di una maggiore efficienza in termini meramente “quantitativi”, raggiunta dall’ufficio nel quadriennio la valutazione del Consiglio (con le riserve espresse da alcuni componenti nel dibattito di plenum) si è soffermata sulle criticità evidenziate sotto il versante della qualità delle scelte organizzative, della loro conformità ai principi di trasparenza e di buon andamento dell’ufficio, e di rispetto delle prerogative dei sostituti²⁰.

Tali rilievi hanno poi condotto alla revoca in “autotutela” della delibera consiliare che, non pronunciandosi espressamente su tutte le criticità pure evidenziate dal Consiglio giudiziario, su proposta della VII commissione, aveva “preso atto” del progetto organizzativo al momento della sua comunicazione, dichiarandone espressamente la “conformità” ai principi e ai criteri di legge nonché a quelli adottati dalla normativa secondaria in materia di organizzazione degli uffici di procura²¹.

20. Non è superfluo precisare che tutti i rilievi relativi ai profili organizzativi, vagliati dal giudice amministrativo, sono stati valutati come “inadempimenti essenzialmente formali”, non idonei a sorreggere un provvedimento di non conferma; generici sono stati inoltre considerati quelli relativi all’adozione dei provvedimenti cautelari.

21. La sentenza del TAR cit., su ricorso del procuratore non confermato, ha annullato anche la delibera di revoca della precedente presa d’atto del progetto organizzativo, rite-

Le problematiche emerse nelle procedure di conferma dei dirigenti di procura dimostrano che valutazioni quadriennali rigorose e approfondite possono rappresentare un momento di verifica della coerenza fra le scelte e le indicazioni dell'autogoverno che investono l'organizzazione degli uffici e quelle che riguardano la selezione e la valutazione dei dirigenti; per i dirigenti degli uffici requirenti, la conferma apre spazi di intervento all'autogoverno per riscontrare la conformità dei criteri di organizzazione dell'ufficio alle norme di Ordinamento giudiziario e alle indicazioni consiliari: in sede di conferma può essere fatta valere la responsabilità del dirigente rispetto alle modalità con le quali ha esercitato l'autonomia organizzativa che gli è stata attribuita con l'abrogazione dell'art. 7 *ter* comma 3 dell'Ordinamento giudiziario e il Consiglio può riappropriarsi dei poteri di valutazione della gestione dell'ufficio anche con riferimento alle linee di indirizzo previste per assicurare che questa avvenga nel rispetto dei valori e delle garanzie costituzionali.

La valutazione dell'attitudine direttiva dei presidenti di tribunale e di sezione attraverso l'analisi dei provvedimenti e delle attività di organizzazione dell'ufficio. Il caso del presidente del Tribunale di sorveglianza di Brescia

L'esame di alcune delibere di non conferma dei dirigenti di tribunali e dei presidenti di sezione ben evidenzia il ruolo centrale (e insostituibile) dei Consigli giudiziari nel rilevare e riscontrare le criticità che riguardano gli aspetti di efficiente organizzazione e programmazione dell'attività, e la padronanza di tutti gli strumenti ordinamentali funzionali a tale obiettivo: nell'analisi e nella valutazione quadriennale della concreta gestione dell'ufficio o di settori che lo compongono possono e debbono confluire tutti gli elementi di conoscenza che l'organo locale di autogoverno acquisisce nel tempo, in ogni occasione di interlocuzione con il dirigente, e di intervento su documenti e provvedimenti organizzativi, nell'esame dei dati relativi ai flussi e alle pendenze degli uffici, dei tempi di definizione dei procedimenti e dei successivi adattamenti organizzativi e gestionali.

Nella procedura di conferma del presidente del Tribunale di Civitavecchia e in quella del presidente del Tribunale di L'Aquila²², le carenze evidenziate dal Consiglio giudiziario, e poste a fondamento della valutazione negativa del Consiglio superiore, hanno riguardato sia l'attività giudiziaria in concreto svolta dai dirigenti e, più in generale, l'impegno ritenuto non adeguato alle esigenze e alle problematiche dell'ufficio, sia le concrete modalità con le quali i dirigenti hanno affrontato le serie problematiche organizzative e di funzionalità dei rispettivi tribunali.

I Consigli giudiziari hanno segnalato l'assenza di una elaborazione attendibile dei dati statistici, e i rilievi della commissione flussi; inadempimenti e

nendola motivata non da intrinseche carenze ma dalla "volontà di superare il contrasto" con la decisione di non conferma.

22. Delibera del 26 luglio 2012 e delibera del 27 settembre 2012.

carenze nell'elaborazione dei progetti tabellari, e una scarsa consapevolezza del dirigente rispetto alla rilevanza e all'importanza del rispetto delle procedure tabellari; lacune nel documento programmatico, in entrambi i casi prodotto peraltro solo su sollecitazione del Consiglio giudiziario, indicative di una non completa conoscenza delle priorità e delle criticità dei tribunali; l'insufficienza degli interventi effettuati sui settori dell'ufficio in maggiore sofferenza; una non adeguata conoscenza della materia ordinamentale e della normativa secondaria, rilevata anche in occasione della redazione dei rapporti informativi, inosservante dei criteri, formali e sostanziali, prescritti dalle circolari del Consiglio.

Analogamente, sono a fondamento della non conferma di un presidente di sezione²³ le carenze evidenziate dal Consiglio giudiziario in relazione all'incerta competenza manifestata nell'esercizio dei compiti gestionali e di controllo e in particolare: l'omessa verifica sull'andamento dei ruoli e sull'operato dei giudici onorari; l'insufficiente collaborazione con il dirigente dell'ufficio, emersa dalla mancanza di prospettazione di soluzioni concrete ai problemi organizzativi della sezione ai fini della predisposizione delle variazioni tabellari; la mancata adozione di altre iniziative necessarie a fronteggiare i problemi conseguenti alle gravi scoperture dell'organico del settore dell'ufficio affidato al magistrato in valutazione.

Nei casi richiamati, i pareri dei Consigli giudiziari, supportati dall'analisi di documenti, dai riscontri acquisiti con l'attività istruttoria (come l'audizione dei magistrati e del dirigente dell'ufficio) e dall'approfondita conoscenza del contesto maturata nell'esercizio dei compiti di vigilanza, danno conto dell'attività "infungibile" che spetta all'organo locale di autogoverno, quale collettore di tutte le informazioni rilevanti per valutare il buon andamento degli uffici (o dei singoli settori) e la resa di coloro che li dirigono.

Sono state ancora una volta censurate le modalità di esercizio in forma "autoritaria" e "autoreferenziale" del ruolo direttivo nella delibera di non conferma del presidente del Tribunale di sorveglianza di Brescia. Nella valutazione del Consiglio superiore, in questo caso difforme da quella favorevole del Consiglio giudiziario, il riconoscimento di oggettivi e apprezzabili risultati in termini di riduzione delle pendenze e di funzionalità dell'ufficio, e l'impegno assicurato nello svolgimento dell'attività giurisdizionale, non sono stati ritenuti sufficienti a compensare le carenze manifestate nell'esercizio "eterodosso" delle prerogative di dirigente, «specie sul versante dei rapporti interni all'ufficio», improntate a modalità non idonee a stimolare la cooperazione di tutti i magistrati nella individuazione delle migliori soluzioni per il superamento delle criticità dell'ufficio. Significative sono anche le circostanze che la delibera assume come dimostrative di tali carenze: la mancanza di

23. Delibera del 9 maggio 2012, relativa a un presidente di sezione del Tribunale di Roma; la delibera è stata annullata dal giudice amministrativo, che ha ritenuto errato il calcolo del quadriennio, e la procedura di conferma si è poi chiusa con la presa d'atto del collocamento a riposo del magistrato.

riunioni periodiche; l'assenza di interlocuzione con i magistrati dell'ufficio sulle specifiche e gravi problematiche organizzative dell'attività di udienza che questi avevano segnalato, causate dalle modifiche apportate dal dirigente ai criteri che prima la disciplinavano; i riscontri emersi dall'audizione dei magistrati dell'ufficio sentiti dal Consiglio giudiziario, e del dirigente in ordine alla indisponibilità di quest'ultimo a operare per favorire un clima di sereno confronto dialettico sui problemi di funzionalità dell'ufficio²⁴.

3. L'impegno dell'autogoverno per l'effettività delle verifiche quadriennali

L'esperienza di questi anni ci rende ancora più consapevoli della funzione "portante" che la temporaneità e le verifiche quadriennali assumono nel sistema di selezione e di crescita della dirigenza, e delle responsabilità dell'autogoverno rispetto alla piena realizzazione delle potenzialità che questi passaggi racchiudono.

Occorre per questo continuare a investire sulla serietà e affidabilità delle procedure di conferma.

Nei pareri dei Consigli giudiziari, in particolare, una maggiore attenzione deve essere riservata ai documenti e ai contenuti programmatici relativi al secondo quadriennio, necessario corredo dell'autorelazione di cui invece si è constatata talvolta, ma non del tutto sporadicamente, la totale mancanza; una valutazione più pregnante si richiede per l'esame dei provvedimenti organizzativi, anche alla luce dei dati relativi ai carichi di lavoro e ai flussi dell'ufficio, e alle specifiche criticità che lo riguardano. Dalla posizione di "osservatorio" sull'andamento di tutti gli uffici del distretto, i Consigli giudiziari devono poter apprezzare e valutare anche la capacità del dirigente di gestire le relazioni con gli altri uffici e di operare positivamente nel contesto territoriale, creando le sinergie necessarie per il buon andamento della struttura che governa. Di particolare rilievo è la verifica sul grado di diligenza e sul livello di capacità che il dirigente ha espresso rispetto ai doveri derivanti dalla partecipazione al governo autonomo (come quelli relativi alla redazione dei rapporti informativi), e all'obbligo di curare e aggiornare la propria formazione, e sull'impegno nell'attività giurisdizionale, valutato in rapporto alle dimensioni e caratteristiche dell'ufficio.

24. La «scarsa capacità di coordinare le risorse umane», le ricadute di difettose scelte organizzative sulla classe forense e sull'utenza, la perdita di autorevolezza derivata da queste circostanze sono a fondamento della delibera del 23 marzo 2011 di non conferma di un presidente di sezione del Tribunale di Palmi; l'inefficacia delle scelte organizzative e degli interventi attuati per risolvere situazioni di sofferenza (in particolare in una sezione distaccata), ma anche l'incapacità di instaurare la necessaria proficua interlocuzione con i magistrati dell'ufficio, il foro e i dirigenti di altri uffici sono state evidenziate nella proposta di maggioranza della V commissione dell'11 luglio 2012 di non conferma del presidente del Tribunale di Savona, poi superata dalla delibera di collocamento a riposo del magistrato in valutazione.

L'impegno del Consiglio superiore deve aggiungere a tutto questo l'attenzione a non favorire, anche al suo interno, prassi che tendano a trasformare la conferma in un passaggio formale, di fatto scontato, salvo casi di macroscopiche criticità, o che instaurino una gestione routinaria e non sufficientemente tempestiva delle procedure di conferma.

Nella verifica che spetta al Consiglio devono trovare la giusta considerazione la capacità del dirigente di rappresentare autorevolmente l'ufficio anche all'esterno e ogni elemento di conoscenza sullo stato di "salute" della struttura che dirige (procedimenti disciplinari per ritardi che coinvolgono i magistrati dello stesso ufficio o di una medesima sezione, pur altamente produttivi, impongono una verifica sulle capacità di chi dirige e organizza il lavoro?); in relazione agli uffici di procura, la verifica quadriennale deve costituire il momento privilegiato per l'attuazione di quel "controllo istituzionale" sulla "responsabilità del dirigente", che spetta all'autogoverno, e «che deve farsi leva per disinnescare l'eventualità di una gestione burocratica della Procura»²⁵; nella motivazione delle delibere consiliari deve essere riconoscibile il modello di dirigente che consideriamo adeguato rispetto all'obiettivo di garantire una buona amministrazione degli uffici quale condizione imprescindibile per una maggiore qualità ed efficienza della giurisdizione.

L'impegno dell'autogoverno per assicurare verifiche intermedie serie e attendibili non può trascurare una riflessione aggiornata sulle fonti di conoscenza.

Sono configurabili spazi di intervento per realizzare, con l'integrazione della normativa secondaria, una maggiore apertura verso gli apporti conoscitivi "esterni", e per valorizzare il contributo di valutazione che può venire dagli uffici.

Occorre chiedersi se hanno ancora ragion d'essere le limitazioni poste in relazione alla partecipazione dell'avvocatura, che deve essere sì sollecitata dal Consiglio giudiziario ma può riguardare solo la segnalazione di "disfunzioni organizzative" rilevate nel quadriennio, purché "formalmente e tempestivamente segnalate" al magistrato in conferma ai fini della loro eliminazione (par. 3 parte III t.u.).

La cautela che ispira questa previsione, alla prova dei fatti, si è rivelata eccessiva e l'opzione così "restrittiva" della normativa secondaria rispetto al contributo dell'avvocatura non appare coerente con il modello di dirigenza "responsabile" del modo in cui amministra l'ufficio, e gestisce i rapporti con gli "utenti" e con chi li rappresenta: il cambiamento di prospettiva imposto dal ruolo di "servizio" attribuito alla dirigenza implica dunque una maggiore apertura agli elementi di conoscenza che rappresentano il "punto di vista esterno" e che, affidati alla valutazione dell'autogoverno, consentano di esprimere un giudizio più consapevole sull'efficienza delle scelte organiz-

25. Francesco De Leo, *Il principio di responsabilità nella dirigenza delle procure*, in questa *Rivista*, n. 5/2008, p. 61 ss.

zative compiute e sulle capacità del dirigente di rapportarsi correttamente e proficuamente con tutti i suoi interlocutori istituzionali.

L'aspettativa diffusa nella magistratura di avere finalmente una dirigenza all'altezza dei suoi compiti porta con sé la richiesta di una valutazione "dal basso" di chi ricopre ruoli direttivi o semidirettivi; la funzione "servente" dell'attività direttiva e di collaborazione direttiva comporta la "responsabilizzazione" di chi la svolge anche verso i magistrati dell'ufficio, che ne sono i primi e diretti destinatari, e devono d'altro canto consapevolmente contribuire alle funzioni dell'autogoverno e alla verifica sulla "resa" della struttura organizzativa di cui fanno parte.

La valorizzazione dei contributi conoscitivi e valutativi provenienti dagli uffici costituisce dunque un ulteriore necessario passaggio delle valutazioni quadriennali, da attuarsi anche differenziando le modalità di acquisizione in base alle dimensioni della struttura organizzativa, in modo da non compromettere la tempestività delle procedure: informazioni ed elementi di conoscenza forniti da chi nell'ufficio ricopre funzioni semidirettive e dal dirigente amministrativo possono concorrere a una verifica più completa e affidabile sul complesso dell'attività svolta nel quadriennio, in occasione della conferma dei dirigenti, per i quali non è previsto il "rapporto informativo"²⁶; può essere incentivato il ricorso all'audizione dei singoli magistrati dell'ufficio e del personale amministrativo, quale strumento di integrazione dei dati conoscitivi a disposizione e non solo di specifico accertamento delle criticità; l'attività di vigilanza sull'andamento degli uffici può creare le premesse per la raccolta delle informazioni utili, da sviluppare anche con attività istruttorie nelle procedure per le valutazioni dei dirigenti²⁷.

E in questa prospettiva debbono essere diffuse e valorizzate le esperienze dei Consigli giudiziari che da tempo hanno intrapreso il percorso verso un sistema di valutazione più aperto e rispondente agli obiettivi della riforma.

26. Il t.u., al par. 3.3, parte III, chiarisce a tale riguardo che, rispetto ai dirigenti, non è identificabile «un magistrato dell'ufficio che possa riferire in piena consapevolezza del complesso delle attività svolte».

27. Molti regolamenti dei Consigli giudiziari, in relazione alle competenze sulla vigilanza, prevedono l'organizzazione di riunioni con i magistrati del distretto, anche nelle loro diverse sedi di appartenenza, per raccogliere informazioni sull'andamento degli uffici e la possibilità di incontri con i rappresentanti del Consiglio dell'ordine e del personale amministrativo.

LA DIRIGENZA DEGLI UFFICI GIUDIZIARI
NELLA ESPERIENZA DEL CONSIGLIO SUPERIORE
DELLA MAGISTRATURA NEGLI ANNI 2006/2010

di Vincenza (Ezia) Maccora

Negli anni 2007-2010 il CSM è stato impegnato ad attuare la riforma dell'Ordinamento giudiziario attraverso la riscrittura della normativa secondaria e la gestione di un numero elevatissimo di procedure di amministrazione. È stata selezionata la maggior parte della classe dirigente sulla base di nuovi criteri – non più l'anzianità ma il merito e le attitudini –, della temporaneità degli incarichi e di una nuova visione della stessa figura del «dirigente». Si è investito su dirigenti che procedono per obiettivi primari (ragionevole durata, corretta gestione delle risorse, razionalità delle priorità, attenta valutazione delle prestazioni, controlli qualitativi e quantitativi...) valorizzandone capacità organizzative e professionalità. La magistratura deve ora dimostrare di essere in grado di cogliere la valenza positiva e innovativa della riforma, allontanando inutili spirali di sospetto dell'agire discrezionale. I magistrati – soprattutto quando personalmente coinvolti – devono rivendicare la “professionalità” quale unico criterio legittimo di valutazione e verifica. Il CSM, in particolare, deve rendere trasparenti le scelte effettuate, tradurle in progettualità politica, assumendosene la responsabilità. Bisogna correggere gli errori, che esistono, e continuare a sperimentare nuove strade che rafforzino una cultura diffusa della responsabilità, per incrementare l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza e la credibilità del governo autonomo della magistratura.

1. L'attuazione della riforma dell'Ordinamento giudiziario

Negli anni 2007-2010 il Consiglio superiore della magistratura, di cui ho fatto parte, ha affrontato un forte aumento quantitativo e qualitativo delle proprie competenze, essendo stato impegnato ad attuare la riforma dell'Ordinamento giudiziario attraverso la riscrittura della normativa secondaria e la gestione delle varie procedure di amministrazione. Un lavoro svolto tenendo

Questione giustizia n. 2-3, 2013

presente sia le esigenze generali di buon funzionamento della giurisdizione sia quelle di tutela dell'autonomia e indipendenza della magistratura poste a garanzia dello "Stato di diritto". L'entrata in vigore della legge 111/2007¹ ha infatti reso necessario *in primis* l'adattamento immediato della normativa secondaria nelle parti non compatibili con il nuovo dato normativo. Tre sono state in particolare le novità introdotte dall'intervento legislativo riformatore:

1) il forte ridimensionamento del parametro dell'anzianità, divenuto non più criterio di selezione ma di legittimazione²;

2) la valorizzazione di attitudini e merito;

3) la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi con la previsione del nuovo istituto della *conferma*.

Inoltre proprio l'introduzione della temporaneità degli incarichi direttivi, con la contestuale decadenza al 31 gennaio 2008 di tutti i dirigenti che avevano superato il termine massimo di otto anni di permanenza nell'incarico, ha richiesto la pubblicazione e la conseguente copertura di una parte amplissima degli uffici direttivi e semidirettivi del ruolo organico della magistratura.

Un lavoro impegnativo attuato nella consapevolezza da un lato che il nuovo dato normativo consentiva di realizzare una richiesta storica della magistratura associata progressista³ di modifica del preesistente sistema di selezione, considerato del tutto inadeguato, introducendo quale completamento dei nuovi requisiti di selezione (merito e attitudine) la temporaneità degli incarichi direttivi, dall'altro di evitare vacanze prolungate nella titolarità degli uffici direttivi, rimasti privi di dirigente per il decorso del termine massimo di otto anni, che avrebbe sicuramente comportato un pregiudizio alla giurisdizione e al servizio da rendere ai cittadini.

2. La normativa secondaria

Particolarmente intensa è stata quindi l'attività di normazione secondaria a fronte di una normativa primaria alquanto dettagliata⁴.

1. La normativa primaria di riferimento è costituita: art. 10, commi da 10 a 16: nuova e più ampia classificazione degli uffici direttivi; art. 11, comma 2, lett. d: indicatori per l'attitudine direttiva; art. 12, commi da 3 a 9: articolata indicazione dei requisiti per il conferimento degli incarichi direttivi specifici per il conferimento delle funzioni; art. 12, commi, 10, 11 e 12: indicazione dei criteri attitudinali; art. 13, disciplina i tramutamenti di funzione da giudicante a requirente e viceversa.

2. Sul punto mi permetto di rinviare a E. Maccora, *La selezione dei dirigenti degli uffici giudiziari: l'autogoverno alla prova*, in questa *Rivista*, n. 2/2008, p. 25 ss.

3. La proposta (allora si usava la meno elegante formula rotazione delle funzioni) risale al progetto di riforma dell'Ordinamento giudiziario suggerito dall'Associazione nazionale magistrati nel 1958. Sul punto si veda L. Scotti, *Temporaneità degli incarichi direttivi, l'evoluzione del problema e le ultime iniziative*, Documenti Giustizia 1995, p. 1728.

4. Occorre sottolineare un deficit della normativa primaria, che è molto dettagliata in relazione agli indicatori dell'attitudine direttiva mentre non definisce i contenuti del ruolo

Risalgono a quel periodo:

1) direttive in relazione all'applicazione dell'art. 13 del d.lgs 160/2006 come modificato dalla legge 111 del 30 luglio 2007 ai procedimenti di nomina per uffici direttivi e semidirettivi in corso alla data del 31 luglio 2007 (deliberazione del 4 ottobre 2007);

2) pubblicazioni uffici direttivi ai sensi della legge 111 del 30 luglio 2007 (deliberazione del 4 ottobre 2007);

3) pubblicazione degli uffici direttivi ai sensi della legge 111/2007 (deliberazione dell'8 novembre 2007);

4) integrazione alla circolare n. 13000/1999 in tema di conferimento di uffici direttivi (deliberazione del 21 novembre 2007);

5) pareri dei Consigli giudiziari ai fini del conferimento degli uffici direttivi di cui alla delibera del 4 ottobre 2007 emessa in attuazione dell'art. 5 comma 3 della legge 111/2007 (risposta a quesito del 6 dicembre 2007);

6) quesiti posti in relazione all'interpretazione dell'art. 1 comma 4 del d.lgs del 20 febbraio 2006 n. 106; dell'art. 5 comma 3 della legge 11/2007; degli artt. 45 e 46 del d.lgs 160/2006 (risposta a quesiti del 7 febbraio 2008);

7) quesiti posti in relazione all'interpretazione di alcuni articoli della legge 111/2007 sull'Ordinamento giudiziario. Interpretazione sull'art. 5, comma 3 (deliberazione del 13 marzo 2008);

8) circolare sul conferimento degli incarichi semidirettivi (deliberazione del 13 marzo 2008);

9) risoluzione in tema di conferma per i magistrati che svolgono funzioni direttive e semidirettive ai sensi degli artt. 45 e 46 del d.lgs 160/2006 (delibera del 29 aprile 2009).

Le risoluzioni e le circolari sopra ricordate sono confluite, nel 2010, in un testo unico sulla dirigenza giudiziaria, comprensivo della normativa per la selezione dei dirigenti e della procedura per la loro conferma e sostitutivo di tutte le precedenti circolari in materia.

Moltissimi magistrati, soprattutto coloro che erano decaduti dall'incarico direttivo per il decorso degli otto anni di svolgimento delle relative funzioni, hanno accettato con grande difficoltà la riforma⁵, contrastandola apertamente attraverso la presentazione dei ricorsi contro le delibere del Consiglio attuative della normativa primaria. Sono state infatti impugnate le delibere del 4 ottobre 2007 con cui sono stati pubblicati 157 uffici direttivi e 282 uffici se-

lo del semidirettivo tranne che all'art. 47 *quater* OG laddove si indicano esclusivamente i compiti dei presidenti di sezione, in modo peraltro non del tutto esaustivo; mentre nulla si dice sul ruolo dei procuratori aggiunti. E anche la normativa secondaria, con il testo unico sulla dirigenza, richiama per la selezione dei semidirettivi i criteri attitudinali utilizzati per il conferimento degli uffici direttivi (indicatori per l'attitudine direttiva individuati d'intesa con il Ministro della giustizia) senza alcuna ulteriore specificazione.

5. A titolo esemplificativo evidenzio come l'aumento delle delibere di conferimento degli incarichi e l'applicazione della nuova disciplina ordinamentale ha elevato a 186 il numero di ricorsi registrati nel periodo 1.9.2007 - 28.7.2008 a fronte di 26 ricorsi registrati nello stesso periodo precedente (1.9.2006 - 31.8.2007).

midirettivi rimasti vacanti a seguito della decadenza dei titolari che avevano maturato una permanenza superiore agli otto anni.

Tutte le scelte di carattere generale operate dal Consiglio⁶ con le suddette risoluzioni e circolari sono state confermate dal giudice amministrativo che non ha riscontrato nella nuova normativa secondaria alcuna violazione di legge.

3. Il conferimento degli incarichi e il sindacato del giudice amministrativo. Il criterio di idoneità specifica del dirigente

Altamente significativo è stato anche l'impegno che il CSM ha profuso nello stesso periodo nello svolgimento dell'attività di amministrazione specifica.

Nel corso del quadriennio 2006-2010 sono stati infatti conferiti 475 incarichi direttivi su un totale di 534 posti in organico e n. 502 incarichi semidirettivi su un totale di 785 posti in organico.

Nei quattro anni consiliari gli incarichi conferiti risultano così ripartiti:

- anno 2006-2007 - direttivi 35 e semidirettivi 40;
- anno 2007-2008 - direttivi 235 e semidirettivi 96;
- anno 2008-2009 - direttivi 90 e semidirettivi 255;
- anno 2009-2010 - direttivi 116 e semidirettivi 211.

Il dato, particolarmente elevato proprio dopo l'approvazione della legge 111 del 2007⁷, indica l'impegno profuso dal circuito dell'autogoverno per l'attuazione di quella che è stata definita *l'autoriforma della magistratura*, nel senso che il circuito dell'autogoverno⁸ è stato chiamato, nell'arco di un trien-

6. Anzianità come criterio di legittimazione, sistema di individuazione della fascia e dello spiccato rilievo, pubblicazione immediata degli uffici direttivi per decorrenza degli otto anni di permanenza, irrilevanza dell'assenza di precedenti esperienze direttive etc.

7. Le sole procedure per il conferimento degli uffici direttivi vacanti alla data del 27.1.2008 a seguito della decadenza dei dirigenti hanno comportato la presentazione di circa settemila domande da parte di oltre mille magistrati. Conseguentemente l'attività di stesura delle motivazioni è stata complessa, dato che oltre al numero particolarmente elevato di incarichi conferiti, si è registrata una maggiore problematicità della stessa motivazione legata al passaggio dell'anzianità da criterio di valutazione a criterio di legittimazione, modifica che ha elevato vertiginosamente il numero degli aspiranti da porre in comparazione. Se in precedenza per ogni procedura la media degli aspiranti valutabili era pari a 20/30 candidati, durante il primo anno di attuazione della riforma ordinamentale è stato necessario valutare e comparare in media 90/100 aspiranti per ogni singola procedura. La V commissione ha dovuto quindi rendere ragionevoli i tempi di valutazione, di nomina e di stesura delle motivazioni e congrue le argomentazioni adottate al fine di esplicitare il percorso seguito nella valutazione comparativa e nella scelta adottata. Per garantire una maggiore celerità è stato interamente rivisto anche il sistema informatico deputato a raccogliere ed elaborare le domande presentate dagli aspiranti.

8. L'impegno ha riguardato, non solo l'attività del Consiglio superiore, ma anche i dirigenti degli uffici giudiziari e i Consigli giudiziari chiamati a predisporre rispettivamente i rapporti informativi e i pareri dei magistrati interessati dalle procedure di conferimento degli incarichi. Il 25 novembre 2009 è stato organizzato presso la sede consiliare

nio, a selezionare la maggior parte della sua classe dirigente sulla base di criteri nuovi e in funzione di una nuova visione della stessa figura del “*dirigente*”.

Lo sforzo maggiore è stato indubbiamente quello di individuare e selezionare, sia attraverso la predisposizione della nuova normativa secondaria sia in concreto nelle singole scelte operate, non più il magistrato più anziano nell’ambito di diversi adeguati profili professionali, come avveniva nel passato, neanche il magistrato più bravo in assoluto, ammesso che fosse possibile effettuare una simile selezione, ma il magistrato in concreto più idoneo a ricoprire quello specifico incarico direttivo e/o semidirettivo.

Il Consiglio, nel rinnovare la dirigenza, ha quindi valorizzato, nel giudizio comparativo, l’idoneità attitudinale strettamente connessa alla specificità del singolo incarico da conferire, considerato non più come il punto di arrivo di un *cursus honorum* ma un servizio da svolgersi nell’ambito dei diversi compiti affidati a ogni magistrato nell’amministrazione della giurisdizione.

A titolo esemplificativo giova ricordare la delibera del 24 gennaio 2008 con cui il Consiglio, a maggioranza, ha conferito l’incarico di procuratore della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere dove è stata valorizzata in modo particolare l’esigenza di cui al punto 2 della circolare vigente in materia di conferimento di incarichi direttivi, secondo cui «*la valutazione comparativa degli aspiranti è effettuata al fine di proporre all’ufficio da ricoprire il candidato più idoneo ... avuto riguardo alle esigenze funzionali da soddisfare ed, eventualmente, a particolari profili ambientali*».

Al momento della nomina del procuratore di Santa Maria Capua Vetere⁹ presso la I commissione del Consiglio pendevano alcune procedure che evidenziavano una forte conflittualità tra i magistrati addetti a tale ufficio di procura, e ciò ha comportato la necessità di nominare come dirigente di quell’ufficio un magistrato con caratteristiche attitudinali idonee a fare fronte a tale conflittualità. La scelta della maggioranza del Consiglio è quindi ricaduta su un magistrato che al pari di alcuni altri concorrenti vantava un profilo professionale particolarmente positivo e specifico nella lotta alla criminalità organizzata, che però era estraneo alle dinamiche interne a quella sede giudiziaria e aveva dimostrato nel corso del suo percorso professionale «*una capacità organizzativa di aggregazione del consenso di colleghi e collaboratori*».

La delibera assunta a maggioranza dal Consiglio è stata oggetto di impugnativa da parte di tre concorrenti.

Il TAR con sentenza n. 12548, 17 dicembre 2008, nel respingere i ricorsi presentati, ha ritenuto corretta la scelta operata dal CSM di tenere in adeguata considerazione l’esigenza di ricondurre in un auspicabile alveo di correttezza

un incontro tra i componenti del Consiglio e i rappresentanti dei 26 Consigli giudiziari, proprio al fine di individuare nuove forme di compartecipazione al governo autonomo. Sulla base delle indicazioni scaturite da quel confronto è stato possibile predisporre dei modelli generali da utilizzare per la predisposizione del rapporto informativo e del parere che risultano allegati al t.u. sulla dirigenza.

9. Procedura in cui concorrevano più magistrati con profili professionali significativi.

la delicata situazione che la procura di Santa Maria Capua Vetere presentava a causa di un contrasto diffuso tra il personale di magistratura. In particolare è stata sottolineata la congruità della motivazione della proposta approvata a maggioranza, ulteriormente arricchita dai contenuti del dibattito plenario, laddove sottolineava come a fronte di più profili professionali particolarmente positivi la scelta sia ricaduta sul candidato che presentava una maggiore attitudine rispetto alla specificità dell'ufficio e al relativo contesto ambientale¹⁰.

Una valutazione attitudinale specifica e soprattutto rapportata alla specificità dell'ufficio da ricoprire si ritrova anche nella proposta di minoranza formulata per il conferimento dell'ufficio direttivo della Procura della Repubblica di Catania deliberato dall'assemblea plenaria del Consiglio in data 21 febbraio 2008¹¹.

10. Si legge nella motivazione della sentenza del TAR: «Va poi rammentato che, per come emerso dagli atti di causa, la Procura di Santa Maria Capua Vetere risulta essere stata caratterizzata da indesiderate e gravi situazioni di contrasto fra i magistrati a essa adde-etti, portate all'attenzione della I commissione del CSM: di talché non appaiono sformite di ragionevolezza e logicità le considerazioni (esposte non soltanto dal cons. Maccora, ma anche da altri componenti dell'organo di autogoverno, quali i consiglieri Pepino e Riviezzo) che hanno annesso specifico rilievo alla scelta di un magistrato estraneo all'ambiente giudiziario in questione e, quindi, alle circostanze che hanno dato luogo all'insorgenza dei descritti episodi di conflittualità. Il cons. Pepino, in particolare, ha posto in luce che quello di Santa Maria Capua Vetere “è un ufficio lacerato e diviso, con esposti e denunce reciproci riguardanti una decina di sostituti”, con la conseguenza che “è difficile contestare che per restituire serenità all'ufficio sia necessario voltare pagina ed evitare nomine che cadano ... su magistrati in qualche modo coinvolti nelle vicende in esame”. Se tale esigenza ha – condivisibilmente (e, comunque, in assenza di emergenti profili di illogicità) – orientato la scelta verso un magistrato estraneo alla procura all'esame, omogenee considerazioni consentono di convenire sulla preferenza espressa per un magistrato neppure riconducibile alla Direzione distrettuale antimafia di Napoli, avente competenza anche su Santa Maria Capua Vetere, il cui territorio è fra i più ‘caldi’ con riferimento ai reati di camorra (che fanno da sfondo ai conflitti in precedenza indicati)».

11. Si legge nella proposta di minoranza relativamente al profilo comparativo «Vi è anche da rilevare che il dott. ... ha quasi sempre esercitato le sue funzioni a Catania, e quindi ha una ottima conoscenza dell'ufficio, che gli ha consentito di produrre in sede di audizione un progetto organizzativo della Procura che intende dirigere. Tale progetto, però, presenta alcuni punti che lasciano perplessi, ad esempio allorché il magistrato dichiara che intende conservare, seppure razionalizzandolo, il sistema di iscrizione delle notizie di reato in materia di reati contro la pubblica amministrazione, provvedendo, nei casi di maggiore complessità, in cui è difficile individuare immediatamente un titolo di reato e un indagato, a una iscrizione “transitoria” nel mod. 45 dei fatti non costituenti notizia di reato, in attesa di quella definitiva. Questo sistema, che lo stesso magistrato ha riconosciuto incontrare nell'ufficio delle perplessità da parte di altri colleghi, in realtà non appare congruo, rispetto alla ordinaria iscrizione nel registro “Ignoti” (a volte gli uffici, allorché si tratta di soggetto individuato e comunque facilmente identificabile, utilizzano quella più precisa di “persona da identificare”); oppure in quella, assolutamente residuale, al mod. 45 (se non si riesce nemmeno a individuare se viene o meno denunciato un reato, ma l'ipotesi è statisticamente meno frequente), con un modo di agire che non è proprio dei reati contro la pubblica amministrazione, ma è comune a qualsiasi tipo di reato. Una disciplina

Quantitativamente significative sono anche le decisioni del giudice amministrativo che hanno censurato per eccesso di potere, quindi per cattivo uso della discrezionalità, l'attività del Consiglio superiore, annullamenti che esistono ma sono molto contenuti.

Nel 2008 su oltre 320 delibere emanate ne sono state impugnate il 13% e annullate il 2%; nel 2009 su circa 400 delibere emanate ne sono state impugnate il 17% e annullate il 3%¹².

Come si vede, sono dati del tutto fisiologici, soprattutto se si considera il fortissimo aumento delle decisioni adottate rispetto agli anni precedenti e la maggiore complessità delle motivazioni chiamate a esplicitare la valutazione comparativa anche in relazione a oltre cento magistrati. E anche considerando il peso specifico dei singoli annullamenti, che in alcuni casi hanno riguardato posti apicali come i vertici della Corte di cassazione, il dato permane comunque nella fisiologia, *perché all'importanza dell'incarico conferito corrisponde una platea di candidati più qualificata, che rende la selezione più impegnativa e di conseguenza più aggredibile nella sua discrezionalità*¹³.

Il dato statistico conferma quindi che l'operato del Consiglio ha avuto una tenuta più che buona innanzi al giudice amministrativo e questo ci deve confortare nel non temere la discrezionalità, che se correttamente esercitata può portare a buoni risultati¹⁴.

peculiare per questo tipo di reati rischia da una parte di costituire una elusione delle norme sui termini delle indagini preliminari (rischio del resto evidenziato dallo stesso concorrente nel corso della sua audizione), e dall'altra di apparire come una indebita forma di privilegio nei confronti di determinate categorie di indagati. L'esempio ... serve solo a dimostrare come a volte il pregresso inserimento nell'ufficio che si chiede di dirigere, può non costituire di per sé stesso un fattore positivo, in quanto si rischia di riprodurre modelli comportamentali abituali, senza avere la capacità di individuarne limiti e debolezze».

12. I dati sono tratti dalla relazione svolta da B. Giangiacomo, *Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce delle circolari del CSM e le conferme quadriennali*, nell'ambito del corso di formazione organizzato dal CSM sul tema *L'Ordinamento giudiziario*, tenutosi a Roma dal 6 all'8 giugno 2011. In quel momento non era ancora disponibile il dato del 2010, ad eccezione del riferimento al numero delle impugnazioni che risultavano il 10% su circa 200 delibere.

13. Così B. Giangiacomo nella relazione citata.

14. Peraltro proprio l'analisi delle decisioni del giudice amministrativo svolta da G. Fiorentino, *La prospettiva del giudice amministrativo*, in questo numero della *Rivista*, pp. 224-236, evidenzia come la giurisprudenza amministrativa non è stata uniforme e come spesso si intravede il tentativo di ristabilire l'anzianità come criterio di valutazione per favorire un ritorno alla carriera. È condivisibile in tal senso l'osservazione e l'auspicio di E. Cesqui, *Fenomenologia di un rapporto difficile: CSM, giudice amministrativo, sezione unite*, in questa *Rivista*, n. 6/2012, p. 11 ss., il problema non è quello di decidere se il giudice amministrativo sia il riparatore degli scempi consiliari o il sabotatore delle sue decisioni ma di ripensare il rapporto tra il CSM e il giudice amministrativo, ricostruendo un sistema coerente delle ripartizioni delle competenze e dei poteri nel rispetto dell'architettura e delle prerogative costituzionali (artt. 103 e 104 Cost). Con la precisazione che un tale ripensamento per poter essere effettivamente praticabile richiede che i

Ben sapendo che nonostante occorra ulteriormente raffinare le fonti di conoscenza e i contenuti dei parametri del *merito* e delle *attitudini*, non sarà comunque possibile spingersi oltre un certo limite. Anche a voler immaginare un sistema di regole rigide al fine di evitare il rischio di eccessi di potere, l'esperienza insegna che non esiste una regola assoluta che assicuri la scelta più adeguata, tanti e diversificati tra di loro risultano i profili che caratterizzano il buon dirigente.

D'altra parte il Consiglio è organo amministrativo di natura collegiale e come tale è legato alle regole numeriche delle maggioranze. Il controllo del suo operato deve essere effettuato nella sede opportuna per ogni organo elettivo, qual è il Consiglio superiore della magistratura, e cioè nel momento elettorale.

I magistrati possiedono tre strumenti preziosi, in concreto poco utilizzati, per verificare l'operato del Consiglio e conseguentemente l'uso corretto della discrezionalità e del suo campo di applicazione: la motivazione della proposta, che deve essere basata su fonti di conoscenza affidabili e incisive, la coerenza dei criteri adottati in occasione delle diverse procedure, la seduta pubblica di discussione che raccoglie i voti e determina la nomina.

4. La svolta culturale

L'intervento riformatore è stato un'occasione preziosa perché ha spinto la magistratura nel suo complesso a una importante svolta culturale¹⁵ con

magistrati esercitino con responsabilità e in modo occhiuto il controllo sull'operato del Consiglio nell'unica sede propria che è quella elettorale.

15. Significativa la lettera inviata da alcuni dirigenti nominati dopo la riforma ordinamentale a sostegno dell'operato del Consiglio superiore accusato dal Ministro della giustizia on. Angelino Alfano di aver attuato il rinnovamento della dirigenza attraverso una generale prassi di lottizzazione correntizia. «Signor Ministro, siamo procuratori della Repubblica e procuratori aggiunti nominati dall'attuale CSM e vogliamo rappresentarLe il nostro profondo disappunto per il contenuto delle affermazioni da Lei fatte nel corso dell'intervista al Tg 2 del 10 giugno u.s. Abbiamo appreso che lei si sta battendo affinché “i procuratori non vengano lottizzati” “perché a guidare le Procure devono andare i migliori, senza bisogno di controllare, prima di mandarli a guidare un ufficio giudiziario, quale è lo spillino della corrente che hanno affisso sulla giacca”, con ciò affermando implicitamente che tutti i capi delle Procure e i procuratori aggiunti sino ad ora nominati da questo Consiglio avrebbero questo peccato d'origine, cioè sarebbero “lottizzati”. Ebbene, Signor Ministro, Le rappresentiamo che abbiamo chiesto di andare a dirigere alcune Procure, o settori di esse, per una spinta ideale e professionale, che ci ha portati a volte molto lontani dalle nostre città d'origine e dalle nostre famiglie, senza nessun ritorno economico e anzi con un impegno finanziario personale piuttosto pesante, consapevoli di doverci confrontare quotidianamente con penuria di mezzi e di personale, in uffici spesso di “frontiera” per la presenza di una criminalità aggressiva e profondamente infiltrata nel tessuto sociale. L'abbiamo fatto per un forte “spirito di servizio”, profondamente radicato in noi. Va rilevato che uno dei punti cardine della recente riforma dell'Ordinamento giudiziario è costituito proprio dai nuovi criteri di nomina dei dirigenti degli uffici giu-

l'abolizione della carriera nel senso tradizionale del termine e il pieno rico-

diziari, con l'abbandono del criterio dell'anzianità in favore del merito e delle attitudini direttive e con l'introduzione della temporaneità degli incarichi. Riteniamo di essere stati nominati da questo Consiglio per le nostre qualità professionali e non certamente per logiche spartitorie. Alcuni di noi non sono mai stati iscritti ad alcuna corrente e chi si è impegnato nella vita associativa o in incarichi istituzionali lo ha fatto semplicemente per quello "spirito di servizio" di cui abbiamo già detto e che connota comunque l'attività di noi magistrati. La "partecipazione" alle scelte (nella vita di un'associazione o di una nazione) è, d'altronde, l'essenza stessa della democrazia. Peraltro Lei, Signor Ministro, attraverso il previo "concerto" aveva la possibilità di bloccare le nomine da lei ritenute illegittime o inopportune. Lo poteva fare e non l'ha fatto. Questo è il motivo per il quale non riusciamo a comprendere perché, solo oggi, si lascia andare a queste affermazioni, che per la loro genericità appaiono prive di giustificazione e si risolvono esclusivamente in una delegittimazione di tutti i vertici degli uffici giudiziari e dello stesso Consiglio superiore. Le Sue affermazioni, Signor Ministro, rischiano di privare di ogni autorevolezza il nostro incarico. Il danno è potenzialmente enorme, soprattutto ove si consideri che il Presidente della Repubblica, solo il giorno prima, aveva osservato – a proposito dell'organizzazione delle Procure – che occorreva "un pacato riconoscimento delle funzioni ordinarie e coordinatrici che spettano al capo dell'Ufficio" sottolineando, quindi, come ai capi degli uffici (e quindi alle loro esclusive capacità) spettasse la responsabilità ultima dell'organizzazione degli stessi. Riteniamo che al CSM vada riconosciuto il merito di aver svolto in tempi brevissimi, e nel modo migliore, il delicato compito di dare pratica attuazione alla riforma dell'Ordinamento giudiziario. Confidiamo che Lei saprà rivedere i suoi convincimenti, restituendo, con la stessa evidenza pubblica, dignità e autorevolezza a tutti coloro che sono stati ingiustamente raggiunti dalle Sue considerazioni. Giuseppe Amato, procuratore della Repubblica di Pinerolo; Roberto Cavallone, procuratore della Repubblica di Sanremo; Mario D'Onofrio, procuratore della Repubblica di Tempio Pausania; Lucia Lotti, procuratore della Repubblica di Gela; Francesco Paolo Giordano, procuratore della Repubblica di Caltagirone; Mauro Mura, procuratore della Repubblica di Cagliari; Carmelo Petralia, procuratore della Repubblica di Ragusa; Andrea Padalino, procuratore della Repubblica di Oristano; Agnello Rossi, procuratore aggiunto in Roma; Pietro Saviotti, procuratore aggiunto in Roma; Andrea Vardaro, procuratore della Repubblica di Fermo; Salvatore Vitello, procuratore della Repubblica di Lamezia Terme». Sono seguite altre missive dello stesso tenore di quella sopra riportata a firma di tantissimi dirigenti nominati in diversi contesti territoriali (Campania, Sicilia, Emilia Romagna, Piemonte etc.) ampiamente riportate dai maggiori quotidiani.

L'accusa del Ministro Alfano aveva portato alle dimissioni, per protesta, di tre componenti della V commissione, che avevano ricoperto nei diversi anni il ruolo di presidenti della stessa ed erano stati quindi garanti della regolarità dei lavori della commissione: Siniscalchi, Berruti e Maccora; dimissioni respinte dal Presidente della Repubblica che li aveva invitati, in accordo con Comitato di presidenza del CSM, a proseguire nelle loro funzioni esercitate con trasparenza, equilibrio e responsabilità. Si legge nel comunicato emesso dal Presidente della Repubblica a seguito dell'incontro con i tre consiglieri dimissionari tenutosi il 16.6.2009 «polemiche indiscriminate circa i criteri in base ai quali il CSM ha proceduto – in attuazione delle nuove e più impegnative disposizioni di legge – alla nomina di un gran numero di dirigenti degli uffici giudiziari, possono creare nei confronti di questi ultimi un clima di ingiusta delegittimazione, demotivandone l'impegno. Una pacata e puntuale riflessione critica sulle più corrette prassi da seguire in questa materia, è invece la sola strada per giungere a risultati positivi nell'interesse generale».

noscimento del principio costituzionale della distinzione dei magistrati solo per funzioni¹⁶.

La funzione direttiva, nella svolta culturale imposta dalla riforma, rappresenta una delle molteplici e diverse funzioni che il magistrato può essere chiamato a svolgere nell'ambito del suo percorso professionale. Ruolo che ovviamente deve essere adeguato alla odierna domanda di giustizia.

Se per moltissimo tempo l'anzianità ha rappresentato un oggettivo criterio ordinatorio nella scelta della classe dirigente (in alcuni casi dimostrando anche una valenza positiva per evitare delibere discriminatorie) oggi non può più considerarsi criterio adeguato.

Infatti nel passato il profilo del buon dirigente coincideva con quello del magistrato onesto, indipendente e capace professionalmente. Erano tempi in cui le modalità del lavoro giudiziario non erano né qualitativamente né quantitativamente paragonabili a quelle attuali, conseguentemente poteva reggere la presunzione che un buon magistrato era di per se idoneo a essere un buon dirigente e conseguentemente si privilegiava l'anzianità nella scelta comparativa, da intendersi come maggiore esperienza professionale acquisita. Oggi la funzione giudiziaria e il contesto in cui opera la giurisdizione sono completamente mutati¹⁷; si sono susseguite riforme strutturali, che hanno dilatato la dimensione degli uffici rendendole strutture complesse; sono mutati i tempi del processo e la qualità delle questioni sottoposte al vaglio della magistratura; sono intervenuti strumenti tecnologici, da cui non si può più prescindere, che richiedono competenze diversificate. Le delibere sopra ricordate, evidenziano il tentativo concreto del Consiglio di dare attuazione alla riforma scegliendo nella valutazione comparativa fra più candidati meritevoli a un posto direttivo il magistrato più adatto in relazione a quello specifico ufficio, dando conto in motivazione e nel dibattito plenario del percorso valutativo che ha portato alla scelta. E infatti la conoscenza del territorio e dell'ufficio che di norma nella valutazione comparativa costituisce un dato positivo, nello specifico dei due esempi ricordati, proprio per la particolarità dell'ufficio e/o dei concorrenti, non è stato valorizzato e si è dato atto in motivazione del ragionamento seguito e delle criticità rilevate che hanno portato a una valutazione diversa di un criterio in astratto considerato positivo. Il percorso motivazionale e il dibattito plenario che quel percorso valutativo sviluppa ulteriormente sono elementi indispensabili perché i magistrati possano comprendere la decisione, possano accettarla ritenendola corretta, mantenendo così la loro fiducia nell'operato dell'organo di governo autonomo della magistratura.

16. Il Presidente della Repubblica nell'intervento svolto in occasione del plenum del Consiglio del 6 giugno 2007 ha auspicato una attuazione rapida del nuovo sistema di selezione per le novità positive che tale sistema era in grado di apportare nella selezione della dirigenza.

17. La crescente complessità del tessuto normativo e dei fatti sociali oggetto dei giudizi sono sotto gli occhi di tutti.

Fiducia indispensabile¹⁸ soprattutto nel momento in cui allontanatosi il requisito rassicurante dell'anzianità, è aumentata la discrezionalità del Consiglio.

Il Consiglio non sempre ha ben operato, e non sono mancate decisioni in cui si è sentito *il peso delle correnti o l'influenza della politica sulla componente laica*¹⁹, ma qualsiasi tentativo di ritorno al preesistente sistema di selezione sarebbe esiziale, non tanto per la magistratura quanto per il servizio che la giurisdizione in questo momento storico è chiamata a rendere.

Oggi, ad esempio, l'emergenza a cui i dirigenti degli uffici giudiziari devono far fronte attiene alla ottimizzazione e alla gestione delle risorse esistenti²⁰, che sono particolarmente limitate. Basta pensare alla drammatica situazione del personale amministrativo, settore in cui nell'arco di dieci anni l'organico è passato da 46 a 39 mila unità, in quanto i concorsi pubblici

18. La congruità e correttezza della motivazione è importante non solo rispetto al sindacato operato dal giudice amministrativo ma soprattutto per il permanere della fiducia che i magistrati devono riporre nell'operato dell'organo di governo autonomo. In un clima di continua delegittimazione dell'organo, alimentato anche dall'interno della magistratura per contrastare il ruolo delle cd. correnti, è indispensabile la massima attenzione dei consiglieri, quantomeno di quelli togati, nella gestione delle singole procedure. Se è comprensibile riscontrare qualche errore o distorsione nelle singole valutazioni, ritengo occorra evitare quelle situazioni, che pure si sono verificate, che alimentano la convinzione che la selezione prescindendo dalla comparazione effettiva dei requisiti del merito e delle attitudini. Così è accaduto di recente nella procedura per il conferimento dell'ufficio semidirettivo di presidente di sezione civile del Tribunale di Bergamo, dove al plenum sono pervenute per ben due volte due motivazioni contrapposte che riportavano entrambe un grave e macroscopico errore di fatto, in quanto presupponevano, proprio in sede di comparazione e quale elemento discriminante, che il destinatario della proposta di minoranza non avesse mai svolto funzioni giudicanti di primo grado presso un Tribunale, contrariamente al vero (il candidato risultava infatti aver svolto le funzioni di giudice civile al Tribunale di Bergamo dal 20 ottobre 1992 e sino al 19 novembre 2007). La situazione peraltro si è dimostrata particolarmente grave in quanto il magistrato interessato dall'errore, non appena rilevata la svista, in data 6 marzo 2013, ossia lo stesso giorno in cui la pratica di conferimento dell'incarico semidirettivo era stata iscritta all'ordine del giorno del plenum del CSM, ha inviato una segnalazione (e-mail) al presidente della V commissione. Indi, il plenum ha rinviato la pratica alla V commissione che riformulava le proposte, e le rinviava al plenum. Nonostante ciò, il successivo 15 maggio l'adunanza plenaria del CSM ha deliberato nuovamente sulla base di proposte che hanno mantenuto l'errore di fatto sopra menzionato.

19. Sul punto V. Siniscalchi, *Quattro anni al CSM: ri/epilogo*, in questa *Rivista*, n. 4/2010, p. 25 ss. ...va rigettata l'accusa di "lottizzazione correntizia". Chi si attesta su questo approssimativo sospetto e sceglie di utilizzarlo per screditare il Consiglio meglio farebbe ad approfondire il tema della "questione morale" che ha fatto registrare trame e pressioni le quali partono dalla politica e hanno il fine di istituire vere forme di inquinamento delle libere scelte del CSM. Talune registrazioni di conversazioni (purtroppo con il coinvolgimento quanto meno inopportuno anche di alti magistrati) dimostrano a iosa questo pericolo reale.

20. Sulle difficoltà che in concreto rendono sempre più difficile l'esercizio del ruolo di dirigente cfr. G. Gilardi, *Diario di un presidente di tribunale*, in questa *Rivista*, n. 1/2011, p. 79 ss.

hanno registrato una battuta di arresto e le unità di personale amministrativo allontanatesi per pensionamento non sono state mai sostituite.

Alle qualità di sempre del dirigente, la cui valenza permane inalterata (capacità tecnica, capacità di valutazione, capacità di decisione, capacità di sorvegliare) si aggiunge quindi oggi la capacità di saper organizzare. Se la funzione giurisdizionale è esplicazione di un servizio, ne consegue che un dirigente deve saper bene organizzare il lavoro dell'ufficio a lui assegnato per consentire una adeguata e tempestiva risposta giudiziaria. Oggi abbiamo bisogno di magistrati in grado di farsi carico dei complessi problemi di gestione dei servizi pubblici e in grado di supportare professionalità che vivono e costruiscono quotidianamente l'agire organizzativo nei processi di innovazione e cambiamento. E la capacità di organizzare è una attitudine che non sempre appartiene al concorrente più anziano, soprattutto quando si tratta di conferire ruoli direttivi di uffici di primo grado.

Di ciò il Consiglio superiore della magistratura, nel dar corso alla attuazione della riforma, si è mostrato consapevole, ben sapendo che in assenza di risposte concrete su questo versante anche nel settore giustizia sarebbero arrivati interventi esterni come è accaduto in altri settori, ad esempio nella sanità, dove il medico-primario ha perso la direzione dell'amministrazione delle risorse che è stata affidata a manager esterni alla componente medica.

5. Il buon dirigente e la capacità organizzativa

D'altra parte il dato normativo primario ha tracciato una strada chiara.

L'art. 4 d.lgs 240/2006 prevede infatti la predisposizione da parte del dirigente dell'ufficio, unitamente al dirigente amministrativo, di un programma annuale condiviso, in cui vi sia l'individuazione delle priorità, una progettualità per obiettivi, tra cui quello più importante di garantire *“la ragionevole durata del processo”* e l'art. 4 del decreto 106/2006 affida ai procuratori la definizione dei criteri di utilizzazione delle risorse per assicurare l'efficienza dell'attività dell'ufficio.

Sulla scia di tale nuovo dato normativo il CSM nel quadriennio 2006-2010 ha operato approvando molteplici circolari e risoluzioni che si muovono verso una maggiore valorizzazione dei ruoli e della cultura dell'organizzazione.

Nella risoluzione approvata in data 9 novembre 2006 in tema di *“Indulto”* si afferma: *«I dirigenti degli uffici (inquirenti e giudicanti) possono e devono, nell'ambito delle loro competenze in tema di amministrazione della giurisdizione, adottare iniziative e provvedimenti idonei a razionalizzare la trattazione degli affari e l'impiego, a tal fine delle (scarse) risorse disponibili. Addivenire a scelte organizzative razionali, nel rispetto del principio della obbligatorietà dell'azione penale e di soggezione di ogni magistrato esclusivamente alla legge, risponde ai principi consacrati dall'art. 97, primo comma, della Costituzione – riferibile anche alla amministrazione della giustizia – che richiama i valori del buon andamento e della imparzialità della amministrazione con*

riferimento alle scelte che gli uffici adottano nella loro unità. Tali scelte sono correttamente collocabili nell'ambito del sistema tabellare, assicurando in tal modo predeterminazione, uniformità e trasparenza, e dimostrano la capacità e volontà dei dirigenti degli uffici di non rassegnarsi a una giurisdizione che produce disservizio, assumendosi la responsabilità di formulare progetti di organizzazione che, sulla base dell'elevato numero degli affari da trattare e preso atto delle risorse umane e materiali disponibili, esplicitino le scelte di intervento adottate per pervenire a risultati possibili e apprezzabili».

Nella circolare sulle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2009/2011 esplicitamente si legge che occorre «Valorizzare i momenti delle scelte organizzative dei dirigenti secondo i parametri di efficienza e funzionalità, prevedendo il deposito da parte del dirigente, in occasione della stesura delle tabelle, di un *Documento organizzativo generale*».

Nelle delibere adottate in data 12 luglio 2007 e in data 21 luglio 2009 in relazione alla «*Organizzazione degli uffici di procura a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs 106/2006*» si riconosce, in adesione al nuovo dato normativo, una maggiore elasticità organizzativa ai procuratori «*nell'adozione di moduli organizzativi razionali ed efficienti, nel rispetto delle differenti realtà territoriali e delle specificità legate alle diverse emergenze criminali*» e si indica un lavoro in linea con tre fondamentali obiettivi:

- 1) *la ragionevole durata del processo;*
- 2) *il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale nel rispetto delle norme sul giusto processo;*
- 3) *l'efficienza nell'impiego della polizia giudiziaria, nell'uso delle risorse tecnologiche e nella utilizzazione delle risorse finanziarie.*

Ancora nel Regolamento in materia di permanenza massima nell'incarico presso lo stesso ufficio approvato il 13 marzo 2008 si ricorda: «*i documenti organizzativi degli uffici giudicanti e requirenti devono costituire uno specifico momento di programmazione anche al fine di rendere la mobilità efficace al raggiungimento di obiettivi di buona amministrazione*».

Il sistema scaturito dalla legislazione primaria e secondaria conseguente alla riforma dell'Ordinamento giudiziario ha comportato quindi che a fronte di una maggiore elasticità del momento organizzativo corrisponde una maggiore responsabilità del dirigente il cui operato verrà verificato in concreto alla scadenza del primo quadriennio di lavoro. Se negli anni 2006-2010 la selezione è stata operata affidandosi sostanzialmente a un giudizio meramente prognostico sulla attitudine alla direzione, oggi la selezione si arricchisce del giudizio concreto su come si è svolta una pregressa esperienza di direzione. La temporaneità degli incarichi e lo strumento della riconferma decorsi i primi quattro anni di esercizio costituiscono quindi una *chance* preziosa che deve essere utilizzata appieno, per valorizzare professionalità accertate e rimuovere inadeguatezze riscontrate²¹.

21. «La prova del budino è nel mangiarlo», recita un proverbio inglese. Ed è quel che si accinge a fare il Consiglio superiore della magistratura: «assaggiare» – ovviamente in

Non è un mutamento culturale semplice e richiede per la sua effettiva attuazione un impegno effettivo e convinto sia dei magistrati²² sia del circuito dell'autogoverno che deve impadronirsi di tale nuovo strumento per fare un buon uso della discrezionalità che possiede nella selezione dei dirigenti.

6. La formazione

Un ruolo importante può ricoprire il momento formativo²³. Occorre infatti investire e incentivare una formazione dei magistrati che guardi alla cultura dell'organizzazione.

La scienza dell'organizzazione ha già definito l'ufficio giudiziario un'organizzazione particolarmente complessa, che deve perseguire obiettivi di efficienza, efficacia, modernizzazione, razionalità organizzativa, economicità

senso metaforico – i vertici degli uffici giudiziari. Ogni quattro anni, presidenti di tribunali e di corti, procuratori generali e della Repubblica, aggiunti, presidenti di sezione verranno valutati per quel che hanno fatto sul campo di battaglia: chi avrà dimostrato di avere attitudini organizzative e gestionali potrà essere riconfermato per un altro quadriennio, altrimenti tornerà a fare il soldato semplice, lasciando il comando ad altri, anche più giovani... Insomma, una rivoluzione. Grande o piccola, vera o finta, si vedrà. C'è chi la considera una manna dal cielo e chi una sciagura; chi pensa che si risolverà in un giro di poltrone e chi, invece, in un'importante occasione di svecchiamento della magistratura. Una cosa è certa: la regola del budino, applicata all'universo immobile della giustizia, ha già provocato un terremoto perché tra quattro mesi (il 27 gennaio 2008), in tutta Italia "salteranno" 140 posti direttivi e 182 posti semidirettivi. C'è voluto mezzo secolo per rompere il tabù dell'inamovibilità dei dirigenti, difeso dalla componente più corporativa della magistratura, che ancora oggi preme per rinviare l'operatività della riforma, presagendo catastrofi perché sostiene che per gennaio 2008 il CSM non sarà in grado di sostituire i 322 perdenti posto. Con la conseguenza che moltissimi uffici giudiziari rimarranno acefali e privi di una memoria che solo i "vecchi" capi potevano garantire. Un allarme in parte fondato, se si considera che il CSM riesce a coprire, in media, non più di 100 posti direttivi all'anno. Finora, il direttivo o il semidirettivo era considerato l'approdo della carriera; con la temporaneità, questa concezione potrebbe saltare... In ogni caso, per i più motivati e capaci, la prova del budino non dovrebbe essere un problema. Per molti altri sì. Sempre che il CSM non si lasci scappare questa occasione storica. D. Stasio, *Toghe, al via il ricambio*, in *Il sole 24 ore*, 25 settembre 2007.

In tal senso anche Mariarosaria Guglielmi, *Le conferme quadriennali*, in questo numero della *Rivista*: «Occorre allora consolidare un sistema di valutazione in grado di realizzare appieno le finalità e le potenzialità dell'istituto della conferma».

22. Vediamo tutti i giorni la fatica di molti magistrati a superare il modello culturale espresso dal rassicurante criterio dell'anzianità e accettare il sopravanzare del collega più giovane, esperienza vissuta sempre più come una delegittimazione della propria professionalità.

23. Oggi affidato alla Scuola superiore della magistratura, che deve risolvere il delicato problema dei rapporti fra valutazioni della Scuola e criteri di selezione seguiti dal CSM e dal Ministro (chiamato al concerto) per le nomine. In tal senso V. Onida, *La Scuola superiore della magistratura: una realtà e una sfida*, in questa *Rivista*, n. 6/2012, p. 39 ss.

di gestione e di razionale distribuzione delle risorse. Tuttavia l'amministrazione della giustizia racchiude in sé molte peculiarità. Non è solo un servizio pubblico, ma anche una funzione e un potere dello Stato soggetto a forti vincoli costituzionali, che ne influenzano l'assetto, le prestazioni, i processi di cambiamento. Ed è per questo che risulta inappropriata una semplice applicazione dei modelli aziendalistici classici, dato che il bene prodotto dagli uffici giudiziari non è monetizzabile ed è sottratto alle regole del mercato. Ciò però non deve impedire che anche nel sistema giudiziario si affronti il tema della qualità del servizio, che non è cosa diversa dall'efficacia, dall'efficienza, dall'economicità, e per farlo occorre agire sulle tre leve fondamentali e nel contempo indispensabili: il coordinamento, la cooperazione e la comunicazione²⁴.

In questo contesto il dirigente è colui che con diverse modalità tecniche, di risorse e di ruolo contribuisce a portare a unità, coerenza e senso i contributi di lavoro dei singoli attori organizzativi²⁵.

La formazione rimane quindi lo strumento per eccellenza in grado di accompagnare questo processo di cambiamento, guardando a due diversi aspetti della funzione dirigenziale: l'azione programmatica organizzata, capace di utilizzare le risorse esistenti finalizzandole a progetti e verifiche di efficienza ed efficacia, e anche l'azione culturale, mirante all'arricchimento dei saperi, delle competenze e delle professionalità.

Particolarmente positiva si è rivelata in questa prospettiva l'offerta formativa che nel 2009 la IX commissione del Consiglio ha rivolto ai dirigenti degli uffici giudiziari attraverso l'organizzazione di corsi centrali sul tema: «*Strumenti per i capi degli uffici: la comunicazione pubblica²⁶, la valutazione delle prestazioni, governare le interdipendenze organizzative*».

L'importanza dell'attività di formazione in tale settore è descritta nella relazione quadriennale 2005/2008²⁷ e nella risoluzione approvata dal Consiglio

24. Leve indispensabili se si considera che l'articolo 110 della Costituzione attribuisce al Ministro della giustizia «ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura... l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia».

25. Portare a unità non significa pigiare sull'acceleratore della produttività, ma rendere compatibile e sostenibile nel lavoro che il singolo magistrato deve affrontare quotidianamente il dato quantitativo con quello qualitativo.

26. Quest'ultimo settore è sempre più centrale, soprattutto nell'ambito delle procure per l'accresciuta capacità di incidenza delle indagini giudiziarie sulle concrete dinamiche politiche-istituzionali.

27. L'intervento formativo è stato rivolto ai dirigenti degli uffici giudiziari di primo grado con l'obiettivo di approfondire alcune tematiche oggi particolarmente rilevanti per la gestione e il governo dei servizi e delle attività della giustizia civile e penale, tenendo conto del ruolo e dei compiti del dirigente di uffici giudiziari. Sono state scelte tre aree tematiche in ragione della rilevanza delle implicazioni di ciascuna: 1. La comunicazione pubblica e i rapporti con i media; 2. La valutazione delle prestazioni; 3. La progettazione e il governo delle interdipendenze organizzative. A ciascun tema è stata dedicata una giornata di lavoro per gruppi di lavori ristretti di dirigenti, composti da direttivi giudicanti e requirenti, omogenei fra loro per tipologia di ufficio di provenienza. La metodologia

nella seduta del 29 luglio 2010 quale bilancio e considerazioni di prospettiva all'esito dello svolgimento dei suddetti corsi di formazione.

In tale ultima occasione il CSM ha evidenziato che il percorso formativo aveva messo in evidenza *un forte interesse e disponibilità dei dirigenti ad apprendere tutto quello che può aiutare a svolgere il ruolo di capo dell'ufficio inteso come attivo, programmatore, animatore e valutatore delle prestazioni della propria organizzazione*. Analogamente la maggior parte dei partecipanti aveva compreso *che nessun docente e nessuna disciplina autonoma rispetto al mondo e al background culturale e professionale della magistratura italiana può definire in maniera univoca e prescrittiva le caratteristiche complete del ruolo del capo di un ufficio giudiziario*. Il Consiglio auspicava quindi, nella suddetta risoluzione approvata all'unanimità, la prosecuzione della già intrapresa attività di formazione evidenziando *che se da una parte sarà l'esperienza di management dei capi degli uffici che definirà cultura e profilo specifico di ruolo, dall'altra è innegabile l'utilità di un confronto continuo con ambiti di intervento pubblico e strumentazioni di management non direttamente provenienti dal mondo della giustizia. La chiusura al confronto e apprendimento rispetto a discipline di management pubblico peraltro, in qualsiasi contesto, sviluppa solo una monocultura professionale che replica acriticamente se stessa, priva di parametri di confronto e di capacità di sviluppo di nuove soluzioni per affrontare i problemi che il territorio e la società pongono*.

7. Un auspicio finale

La strada intrapresa, per quanto complessa, e in alcune parti sicuramente da consolidare e perfezionare, è, a mio giudizio, sostanzialmente positiva.

La magistratura e il suo circuito di autogoverno deve ora dimostrare di essere in grado di coglierne la valenza positiva e innovativa introdotta con la riforma dell'Ordinamento.

Bisogna correggere gli errori, che esistono, e continuare a sperimentare nuove strade²⁸, soprattutto nell'ambito delle fonti di conoscenza, che raffor-

didattica prescelta ha previsto la conduzione dei gruppi da parte di docenti esperti in materia di comunicazione pubblica, di valutazione delle politiche pubbliche e di controllo di gestione e di metodologie organizzative; ogni docente è stato affiancato da un dirigente di ufficio requirente e un dirigente di ufficio giudicante, nelle vesti di tutor ... tale offerta formativa dovrà quanto prima essere estesa al maggior numero possibile di colleghi così da diffondere al meglio la cultura della direzione e organizzare e strutturare l'accesso al direttivo come risultato di uno specifico percorso professionale e non come "sbocco avanzato *ratione temporis*".

28. Una proposta su cui riflettere volta alla modifica del termine di legittimazione triennale per il trasferimento di chi ricopre incarichi direttivi e semidirettivi e alla abolizione dell'art. 195 r.d. 12/41, che esclude qualsiasi termine di legittimazione per chi proviene da certi incarichi e ne vuole andare a ricoprire di simili (presidenti di Corte d'appello, di sezione della Corte di cassazione, procuratori generali presso la Corte d'ap-

zino una cultura diffusa della *responsabilità* in tutti i settori in cui si opera, e in grado di incrementare l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza e la credibilità del governo autonomo della magistratura.

Occorre vedere questi *sentieri positivi* e soprattutto avere il coraggio di intraprenderli²⁹, solo in questo modo sarà possibile costruire un sistema di giustizia, popolato da attori, magistrati, dirigenti, componenti dei Consigli giudiziari e del Consiglio superiore della magistratura, che lo rendano credibile come funzione e affidabile come servizio.

pello e avvocati generali della Corte di cassazione) è stata avanzata da B. Giangiacomo, *Alcune considerazioni sulla mobilità dei magistrati*, luglio 2013, in *Questione giustizia on line*, "Prassi e orientamenti", www.magistraturademocratica.it: «Il problema è che il conferimento di un incarico direttivo o semidirettivo è una forma di vero e proprio investimento verso colui al quale il CSM conferisce quell'incarico per realizzare programmi e obiettivi che, a parte i riscontri di essi, devono essere affermati e per questo richiedono necessariamente uno sviluppo in prospettiva temporale; ciò comporta inevitabilmente il mantenimento in quel posto per un periodo adeguato, che deve essere almeno pari a quello quadriennale stabilito dalla legge per operare la valutazione confermativa nell'incarico ... Una simile riforma non farebbe mancare la possibilità alla magistratura di continuare ad avvalersi di dirigenti bravi nei posti direttivi, a mio avviso valore da preservare che sconsiglia una temporaneità assoluta per essi, ed al contempo tempererebbe la possibilità di percorsi esclusivi e carrieristici all'interno della magistratura».

29. I magistrati per primi devono accettare che un collega, anche più giovane, possa essere selezionato perché più adeguato a svolgere quello specifico incarico, senza sentirsi per questo feriti nella loro professionalità. E i componenti del Consiglio devono esplicitare e rendere trasparenti le scelte effettuate, tradurle in progettualità politica, assumendosene la relativa responsabilità, dato che al Consiglio superiore spetta il governo effettivo della politica di amministrazione della giurisdizione.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

PARTE SESTA

LA FORMAZIONE DEI MAGISTRATI

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

LE PROSPETTIVE DELLA FORMAZIONE DEI DIRIGENTI NELLA NUOVA SCUOLA DELLA MAGISTRATURA

di *Beniamino Deidda*

Perché la formazione dei dirigenti degli uffici giudiziari sia efficace, occorre un'attenta analisi dei doveri e dei compiti del dirigente, in armonia con quanto stabiliscono le fonti normative primarie e secondarie.

Solo sulla scorta di un modello condiviso di buon dirigente si potrà, da un lato, procedere a nomine apprezzate dall'intera magistratura e, dall'altro, costruire moduli formativi aderenti alle necessità della direzione degli uffici.

Le capacità di cui il dirigente deve essere dotato riguardano prima di tutto l'organizzazione e l'efficienza degli uffici; ma devono riflettersi anche verso le istituzioni e gli interlocutori esterni all'ufficio.

Nel modulo del buon dirigente che la Scuola deve avere presente prevalgono le esigenze dell'organizzazione. Queste esigenze devono essere adeguatamente individuate con l'aiuto delle tecniche manageriali che non possono essere completamente affidate a manager d'impresa.

Resta fermo che la formazione necessaria al dirigente di un ufficio giudiziario è solo quella capace di capire la portata e la natura delle questioni relative al suo ufficio e di fornire gli strumenti idonei ad affrontarle.

1. Premessa

La questione delle nomine dei dirigenti degli uffici giudiziari, con riferimento particolare ai criteri che presidono alle nomine e alla verifica dei requisiti posseduti dagli aspiranti dirigenti, ha suscitato negli ultimi tempi segni di palpabile malcontento da parte di larghissimi settori della magistratura.

Ne hanno fatto le spese i già precari equilibri tra i rappresentanti delle correnti presenti nel CSM e, soprattutto, l'idea stessa dell'autogoverno dei magistrati che, forse, mai come in questa consiliatura è stato ritenuto fonte di

Questione giustizia n. 2-3, 2013

oscuri compromessi o, peggio, di censurabile arbitrio. Gli stessi consiglieri del CSM sono stati accusati ingiustamente, e talvolta ingenerosamente, di pilotare le nomine degli uffici direttivi secondo criteri che poco avevano a che fare con le capacità e il merito dei candidati. Il calore della polemica, qualche volta pretestuosa e inopportuna, che ha colpito prima qualche consigliere e poi l'intero Consiglio, è il segno inequivocabile che per moltissimi magistrati la nomina a capo di un ufficio non è solo una legittima aspirazione, ma una sorta di premio alla carriera, quasi sancisse visibilmente l'eccellenza della professionalità del designato. La realtà si è poi incaricata di dimostrare che i dirigenti incapaci potevano in poco tempo rovinare i loro uffici e finire in una spirale di impotenza e di insoddisfazione che non era compensata dall'esercizio compiaciuto dei poteri dirigenziali.

La verità è che quello della scelta dei capi degli uffici giudiziari è sempre stato un tema *caldo* e lo è divenuto ancor più da quando le riforme ordinali hanno ridotto il numero dei posti di dirigente da 764 (nel 2000) agli odierni 366. Nel corrispondente arco di tempo si è abbandonato il criterio dell'anzianità senza demerito, considerato da molti come un ragionevole e *oggettivo* approdo, capace di superare altri opinabili criteri e le inevitabili discussioni che ne seguivano. Ma non siamo riusciti finora ad ancorare le nomine a criteri largamente condivisi, fondati su indiscutibili indici di preparazione e di idoneità alle funzioni direttive. È questa la principale ragione per la quale un numero elevatissimo di colleghi reclama la fine della *discrezionalità* delle nomine attraverso l'applicazione di criteri *certi*, come se fosse semplice, o anche solamente opportuno, fare a meno della discrezionalità nella decisione. In realtà non tutti hanno riflettuto sul fatto che quella discrezionalità è una gelosa prerogativa dell'autogoverno attraverso la quale il CSM sceglie *i migliori* con una trasparente motivazione.

Si tratta naturalmente di una discrezionalità che in nessun modo assomiglia all'arbitrio, proprio perché deve appoggiarsi su criteri realmente condivisi dall'intera magistratura. Ma questo è, appunto, il nodo principale da sciogliere: costruire criteri condivisi perché fondati su valori unanimemente considerati indiscutibili. Si tratta dunque, come abbiamo scritto altre volte¹ di disegnare un modello di buon dirigente di ufficio giudiziario, non ideologico e adatto al tempo in cui viviamo.

2. Nomine e criteri di valutazione

Una riflessione attenta su questo punto consentirebbe di considerare l'inutilità di discussioni e polemiche sull'opportunità di nominare questo o quel dirigente senza prima avere fissato dei criteri in forza dei quali si possa sostenere che la nomina era sbagliata o che altri dovesse essere nominato a quel

1. Documento del gruppo di lavoro formazione magistrati per il XIX Congresso di Magistratura democratica, Roma, 31 gennaio - 3 febbraio 2013.

posto. Ma la definizione di un ragionevole criterio, se è importante per l'organo di autogoverno che deve adottare le decisioni, è assolutamente essenziale per chi presiede alla formazione dei dirigenti e degli aspiranti dirigenti. È evidente che occorrerà ancorare la formazione proprio alla affermazione e diffusione di quei valori e requisiti che immancabilmente devono costituire il bagaglio del buon dirigente.

Questa inevitabile convergenza tra i criteri che dovranno presiedere alle nomine del CSM e quelli sui quali costruire la formazione che dovrà essere impartita dalla Scuola superiore della magistratura trova conferma nella previsione normativa contenuta nell'art. 26 *bis* del d.lgs n. 26/2006. Vi si prevede, come ineliminabile condizione per la nomina dei dirigenti, la positiva frequenza degli appositi corsi istituiti dalla scuola per gli aspiranti dirigenti.

Il necessario coordinamento diretto a realizzare gli obiettivi previsti dalla legge, ha visto l'istituzione di un *tavolo tecnico* composto dai membri della V commissione del CSM e dal gruppo del comitato direttivo della scuola che presiede alla formazione dei dirigenti. I temi all'esame del tavolo tecnico sono molti e di non facile soluzione. Tralascio quelli posti dalla transizione da un sistema normativo all'altro (che pure vanno affrontati nei confronti di coloro che partecipano a un concorso per la nomina a dirigente senza essere in possesso dell'attestato di frequenza dei corsi per aspiranti dirigenti che finora la scuola non ha potuto organizzare). I nodi più complessi sono quelli relativi al merito delle valutazioni degli aspiranti e sono tali da richiedere l'approvazione di criteri che dovranno essere condivisi dalla scuola, dal momento che su quei criteri devono costruirsi le basi per la formazione dei dirigenti o aspiranti dirigenti.

È oggi certamente prematuro fornire indicazioni sulle conclusioni cui approderà il tavolo tecnico, ma è assolutamente certo che la delicatezza dei temi trattati occuperà le migliori energie del CSM e della SSM.

3. I requisiti del buon dirigente

La delicatezza del lavoro che ci aspetta non può tuttavia farci dimenticare che l'elaborazione dei criteri di cui abbiamo parlato non parte dal nulla, ma ha alle spalle un percorso, fin qui elaborato completamente dal CSM, che ci consente di mettere alcuni punti fermi i quali, di fatto, non sono più oggetto di discussione.

Il primo punto è dato dalla ormai radicata temporaneità degli incarichi direttivi, che è stata per tanto tempo invocata come l'unico efficace rimedio alla costruzione di inopportune *carriere di dirigente*, che molti di noi hanno conosciuto fino a non molti decenni fa. Oggi la temporaneità viene vissuta piuttosto come garanzia della corporazione, nel senso che consente la periodica disponibilità di un certo numero di posti.

Ma l'aspetto ai nostri fini più importante è certamente il fatto che la nomina di dirigente non distoglie per sempre il nominato dall'ordinario lavoro

giudiziario, ma ne prevede l'inevitabile ritorno nel giro di pochi anni. Di qui nasce la domanda se quello del dirigente sia un ruolo, gerarchicamente sovraordinato ma *omogeneo* al lavoro giudiziario, o se fare il dirigente significhi fare qualcosa di *diverso* o addirittura qualcosa di ontologicamente non assimilabile al lavoro giudiziario.

Riconosco che la risposta alla domanda potrebbe dar luogo a una lunga discussione nella quale non mancherebbero buoni argomenti contrapposti. Tuttavia occorre affrontare la questione con molta concretezza, la quale ci costringe a considerare che la stragrande maggioranza degli uffici giudiziari italiani è costituita da organizzazioni medio-piccole. In queste realtà è difficile pensare che il capo dell'ufficio faccia un *altro mestiere*. In questi uffici il capo è impegnato anche nel disbrigo degli affari correnti e ha le sue brave assegnazioni. Resta aperta la questione per i grandi uffici che hanno sede nelle maggiori città italiane. Certamente la specificità dei problemi di organizzazione e di coordinamento che si pongono in queste sedi rende remota la possibilità di vedere impiegato il capo dell'ufficio nel lavoro ordinario. Queste specificità devono essere certo considerate nel momento delle nomine destinate ai grandi uffici, così come devono essere adeguatamente considerate nell'attività formativa.

Ma in entrambi i casi, quello del piccolo come del grande ufficio, emerge un *quid unicum* nel quale si annida propriamente la funzione del dirigente, che è quella di coordinare, stimolare e aiutare il lavoro dei suoi colleghi e di guidare, rappresentandola, un'istituzione deputata a rendere giustizia ai cittadini.

4. I compiti del dirigente

Vediamoli dunque più da vicino i compiti specifici del dirigente, perché solo dalla loro natura possiamo dedurre le modalità con le quali possano essere correttamente adempiuti e potremo costruire un adeguato percorso formativo per la funzione dirigenziale.

1) Il primo elemento che balza agli occhi è che la designazione del dirigente lo pone in un rapporto di *gerarchia* nei confronti dei suoi colleghi. Non c'è bisogno di spiegare su questa *Rivista* quale senso debba avere per noi questa gerarchia. Non certo quello di una conduzione autoritaria dell'ufficio, né quello di un esercizio del potere di imporre decisioni assunte unilateralmente e senza la necessaria partecipazione dei colleghi. Piuttosto la gerarchia si manifesta come «uno degli strumenti di coesione e di coerenza fondamentali di qualsiasi struttura...»². Il corretto esercizio del potere gerarchico del capo degli uffici giudiziari non deriva da una dote innata, appannaggio di un ristretto numero di persone, ma si apprende con pazienza e con una rigo-

2. C. Castelli, in questa *Rivista*, *supra*, p. 24.

rosa disciplina. Se si apprende, si può anche insegnare e anzi deve costituire uno degli ineliminabili momenti della formazione.

2) Il secondo elemento di sicura importanza sta nel fatto che il capo dell'ufficio è chiamato dall'ordinamento a *rappresentare* l'ufficio. Ciò deve innanzitutto significare che il capo porta la responsabilità dell'ufficio, nel preciso senso che a lui deve imputarsi ogni riflesso esterno dell'azione giudiziaria. In questo quadro si è proposta molte volte l'obiezione che l'attività giudiziaria è in realtà espressione di un potere diffuso che appartiene a ciascuno dei magistrati cui è affidato il processo o la decisione. Dunque, si conclude, non si dovrebbe riferire all'azione del capo dell'ufficio la pronuncia o la decisione che è stata autonomamente assunta dal magistrato incaricato dell'affare.

Ora non c'è dubbio che l'obiezione trovi la sua ragione in una corretta concezione dell'indipendenza di ogni magistrato chiamato a decidere secondo la sua coscienza e non secondo le indicazioni impartite dal capo dell'ufficio. E tuttavia lo spazio della responsabilità del capo dell'ufficio è ampio e non va sottovalutato.

In proposito è opportuno distinguere tra uffici giudicanti e requirenti. L'ufficio del PM, che è quello disciplinato in modo più dettagliato dal d.lgs n. 106/2006, è affidato alla titolarità del capo il quale può assegnare il lavoro ai suoi sostituti, dettando alcuni criteri di merito attraverso i quali è in grado di imporre in qualche modo alcune condotte processuali. Negli uffici di questo tipo il capo porta complessivamente la responsabilità del risultato giudiziario, pur nel rispetto della necessaria autonomia da garantire a ogni sostituto.

Negli uffici giudicanti il quadro è certamente diverso. Una volta assegnato il processo a un giudice, è esclusa la possibilità per il capo dell'ufficio di condizionarne in qualche modo l'esito. Il giudice deciderà nella più completa autonomia. Ma l'assunzione di responsabilità del capo ha molti altri modi per estrinsecarsi. Il merito delle singole controversie non preclude certamente la discussione e la ricerca preventiva degli orientamenti giurisprudenziali; anzi è sicuramente compito del buon dirigente assicurare per quanto possibile l'*omogeneità* delle decisioni delle varie sezioni o dei singoli giudici. Perciò lo scambio di esperienze, il confronto delle decisioni e la definizione di orientamenti condivisi, lungi dal costituire un'indebita interferenza sulle singole pronunzie che verranno adottate, sono il necessario lavoro che deve essere condotto dal buon dirigente.

Anche questa capacità può essere adeguatamente sviluppata in ogni aspirante dirigente e la SSM dovrà farsi carico di questa che sembra una carenza diffusa nei nostri tribunali.

3) Il terzo requisito necessario del buon dirigente è la *capacità progettuale*. Nessun ufficio giudiziario, neppure uno di piccole dimensioni, può essere più condotto senza un adeguato progetto che valuti attentamente la domanda di giustizia che viene dal territorio di competenza; che programmi attentamente l'uso e le utilità delle risorse informatiche e tecnologiche; che organizzi il lavoro delle cancellerie e delle segreterie nel modo più razionale

in rapporto al personale impiegato; che sia capace, in rapporto al flusso dei fascicoli, di assicurare l'osservanza del principio costituzionale secondo cui i processi penali e civili devono avere durata ragionevole; che, infine, sappia distribuire gli affari tra i magistrati, tenendo conto delle attitudini di ciascuno e della necessaria e ormai inevitabile specializzazione nelle varie materie del diritto civile e penale. Questo aspetto, che tocca profondamente il tema della collaborazione con gli altri soggetti dell'ufficio, postula la capacità di discutere il progetto con tutti gli attori interessati, raccogliendo spunti, suggerimenti e proposte diverse.

Non vi è dubbio che la capacità progettuale debba costituire uno dei punti fondamentali della formazione dell'aspirante dirigente e che la Scuola debba opportunamente affinare questa capacità anche per chi già svolge il lavoro di dirigente.

Strettamente connessa è la necessità di una periodica verifica della realizzazione dei punti contenuti nel progetto adottato: questa verifica è la condizione per l'adeguamento *in itinere* di ogni progetto che si rispetti. È chiaro che la verifica è tanto più necessaria ogni volta che cambiano le condizioni esistenti al momento dell'adozione del progetto. E dunque, quando muta il numero degli impiegati, quando i colleghi vengono trasferiti, quando le dotazioni informatiche diventano insufficienti etc., si dovrà mettere mano agli aggiustamenti necessari.

4) Il quarto requisito del buon dirigente è la capacità di *guidare e condurre* il gruppo di magistrati affidato alla sua direzione. Naturalmente un conto è assegnare burocraticamente gli affari secondo criteri tabellari, un altro conto è ottenere dai singoli magistrati che si muovano con spirito di gruppo per perseguire gli obiettivi che il progetto dell'ufficio ha individuato. Qui gioca un ruolo importante la capacità del capo di stimolare, di incoraggiare, di aiutare i componenti del gruppo, il suo spirito di servizio, la comprensione delle difficoltà di ciascuno, l'inclinazione a dare il buon esempio, l'arte di ottenere senza imposizioni autoritarie, ma servendosi del dialogo e del convincimento. Sono queste le caratteristiche di chi sa davvero animare e guidare un gruppo di persone.

Naturalmente questi presupposti devono manifestarsi attraverso concrete iniziative, alcune delle quali sono indicate dall'esperienza come uno snodo essenziale della funzione dirigenziale.

Abbiamo già visto, trattando della responsabilità del capo dell'ufficio, come egli debba adoperarsi per ottenere un indirizzo unitario dell'ufficio, promuovendo il confronto e la discussione dei diversi orientamenti giurisprudenziali e delle eventuali prassi difformi maturate dal suo ufficio.

Questo governo dell'unitarietà di azione dell'ufficio deve essere accompagnato dal sistematico confronto professionale dei magistrati che lo compongono. Non è purtroppo raro vedere magistrati che agiscono come monadi, che non confrontano le proprie opinioni, chiusi in un'autoreferenzialità che discende direttamente da quella cultura individualistica che sembra così difficile estirpare. I guasti inevitabili sono quelli di una giurisprudenza asfittica,

chiusa e spesso sorda alle novità della società. Questa cura nel coinvolgimento di tutti renderà più facile l'inserimento dei nuovi magistrati, i quali avranno subito l'impressione (e il conforto) di partecipare d un lavoro di squadra al quale ciascuno è tenuto a contribuire secondo le sue forze e capacità.

Non va infine dimenticato che tra coloro che fanno parte dell'ufficio ci sono anche i magistrati onorari, la cui opera è ormai così essenziale per la giustizia di questo Paese. La formazione e il coinvolgimento dei magistrati onorari non spettano solo alla SSM, sonè anche uno degli impegni, insieme più gravoso e più fruttuoso, del capo dell'ufficio giudiziario.

5) Il quinto punto, che a me pare di straordinaria rilevanza, è la capacità del dirigente di *valutare* il lavoro dei magistrati del suo ufficio. Sappiamo tutti che questo è stato per molti decenni un punto debole della selezione dei magistrati. Capita spesso che il dirigente sia chiamato a dare pareri sulla professionalità dei colleghi o sulle loro caratteristiche in vista del conferimento di incarichi vari. Finora ci siamo imbattuti quasi sempre (salvo lodevolissime eccezioni) in pareri entusiastici e stereotipati, per nulla in grado di cogliere gli elementi della personalità o della professionalità di ciascuno. Questo ha determinato di fatto una scarsa considerazione del parere dirigenziale e ha provocato un sistema di selezione nel quale manca la voce che meglio delle altre dovrebbe essere in grado di mettere in luce le caratteristiche dei colleghi da valutare.

Oggi tutto questo appare francamente intollerabile. Mentre tutti sono alla ricerca dei criteri oggettivamente certi ai quali ancorare le nomine dei dirigenti, non possiamo rinunciare alla approfondita conoscenza che il dirigente dovrebbe avere dei suoi magistrati. Se non vogliamo rinunciarci, dobbiamo per forza di cose formare dei dirigenti che sappiano valutare i colleghi. Non c'è dubbio che qui non è in gioco solo la capacità tecnica di valutazione; è certo che occorrerebbe una piccola rivoluzione culturale capace di convincere i dirigenti che l'autogoverno comincia a realizzarsi dal basso e che la selezione dei magistrati più meritevoli o più idonei passa anche dalle loro valutazioni sull'operato dei colleghi.

A tutto questo, non vi è dubbio, dovrà provvedere la formazione della Scuola per i dirigenti, dedicandovi specifici contenuti dei corsi.

6) Il sesto profilo della professionalità del dirigente, al quale la formazione della scuola dovrà dedicare le sue migliori energie, è quello che chiamerò la *direzione collegiale* dell'ufficio. La collegialità non è solo un evidente valore in sé dal punto di vista culturale, è anche uno stile di conduzione molto concreto i cui risultati si riverberano immediatamente sull'efficienza dell'ufficio. Quando si riesce a prendere decisioni condivise e non imposte, i contrasti individuali diventano rari, il capo non rappresenta più l'autorità da cui guardarsi e il lavoro giudiziario offre le migliori soluzioni possibili nelle condizioni date.

Nei grandi uffici la collegialità della direzione rende necessaria l'istituzione di una vera e propria struttura di direzione che coinvolga tutti i semi-direttivi responsabili delle unità interne e che operi soprattutto in occasione

della redazione e della verifica del progetto organizzativo. Nei piccoli e medi uffici, dove sono assenti i responsabili di sezione o gli aggiunti, le cose sono più semplici; ma c'è comunque il bisogno che venga sapientemente utilizzato l'istituto della *delega*. Il buon capo dell'ufficio non è quello che si fa carico personalmente di una mole di lavoro ordinario ingente, ma colui che sa scegliere le persone capaci di svolgere il lavoro necessario. La scelta del delegato tiene conto delle qualità delle persone e della loro preparazione, ma anche degli equilibri dell'ufficio.

La collegialità nella conduzione dell'ufficio implica anche la collaborazione con il dirigente amministrativo, diretta a curare le strettissime relazioni esistenti tra la struttura giurisdizionale e quella amministrativa. Superati i problemi (che ci sembravano insormontabili) della cosiddetta doppia dirigenza, si è visto che le due strutture sono strettamente interdipendenti. Di qui la necessità di uno stretto rapporto tra i due dirigenti nello scrupoloso rispetto dei limiti che la legge pone all'azione di ciascuno. Tale rapporto sarà prioritariamente diretto all'individuazione degli obiettivi che l'ufficio complessivamente si propone, alla formazione e alla specializzazione del personale amministrativo e all'ampliamento delle responsabilità di ciascuno. Particolarmente efficace si è rivelata (solo dove è stato possibile superare incomprensibili ritrosie) la formazione comune tra magistrati e personale amministrativo.

Su tutti questi delicatissimi temi della conduzione collegiale dell'ufficio occorrerà che la Scuola della magistratura apra una riflessione che finora per molte ragioni non è stata oggetto dei corsi di preparazione dei dirigenti. E non vi è dubbio che se si diffondesse uno stile di direzione collegiale degli uffici tale da coinvolgere tutti gli attori in campo, si tratterebbe di un passo decisivo per l'efficienza dell'ufficio.

7) Settimo, e ultimo, requisito del buon dirigente, ma noè certo il meno importante, è la capacità di *tenere e sviluppare i rapporti con gli interlocutori esterni*. Che sono molti e di vario tipo: ci sono le istituzioni che concorrono al buon funzionamento della giustizia, gli ordini forensi e professionali, i consulenti del giudice e del pubblico ministero; ci sono le amministrazioni locali, tenute per legge a fornire servizi alle strutture giudiziarie: ci sono poi le istituzioni culturali con le quali è proficua la collaborazione, l'Università, le accademie; ci sono gli altri organi giudiziari, quelli della giustizia contabile, amministrativa etc.; ci sono, infine, i vari organi che danno voce all'opinione pubblica, la stampa, le televisioni, le voci della rete e di internet.

Con tutti il capo dell'ufficio deve interloquire, se non vuole che il suo ufficio e la stessa funzione giudiziaria vengano percepiti come espressione di un potere inviccinabile e lontano dai cittadini; perfino i magistrati verrebbero visti come componenti di una casta poco disposta a rendere conto del proprio operato. Non è questo il posto che deve occupare un ufficio giudiziario in una società democratica.

La formazione dei dirigenti deve assegnare un grande spazio a questo tema così essenziale per il buon funzionamento dell'istituzione giudiziaria. Questi primi mesi di attività della Scuola hanno consentito di fissare un pun-

to della massima importanza: il riconoscimento, cioè, che la formazione dei magistrati non può ridursi al possesso, pur essenziale, degli strumenti tecnici. È altrettanto importante che i magistrati conoscano la realtà sociale civile ed economica che li circonda, che capiscano quali effetti discenderanno dalle loro pronunzie sul corpo sociale in cui operano.

Se questi aspetti sono importanti per ogni magistrato, per i capi degli uffici hanno un significato ancora più pregnante, perché sono proprio i capi degli uffici i principali interlocutori delle varie istanze sociali. Essi non solo sono i naturali rappresentanti dell'ufficio cui si rivolgono i cittadini e le istituzioni; sono anche, secondo l'Ordinamento giudiziario, gli unici rappresentanti dell'organo giudiziario abilitati a intrattenere i rapporti con l'esterno, con la stampa e con i mezzi di comunicazione.

Proprio al rapporto con i mezzi di comunicazione il CSM prima e ora la Scuola hanno ripetutamente dedicato alcuni corsi di formazione. È maturo il tempo per ritenere indispensabile che qualsiasi dirigente debba sapere intrattenere corretti rapporti con gli organi di informazione e comunicazione, sappia valutare l'opportunità di rendere dichiarazioni e, soprattutto, sappia cosa dire e cosa tacere. Recenti vicende ci hanno insegnato che questo è un terreno sul quale per i dirigenti degli uffici giudiziari c'è ancora molto da lavorare.

5. I dirigenti e la scienza dell'organizzazione

Ho scritto sopra che nell'opera di formazione dei dirigenti la Scuola non parte dal nulla. Ricordo, anzi, che in un passato recente il CSM ha dedicato al tema della formazione dei dirigenti iniziative non sporadiche e animate da intenzioni coerenti. Devono essere menzionati, in particolare, cinque corsi sperimentali tenuti negli anni 2009-2010, tutti dedicati alla formazione dei dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti.

A quell'iniziativa il CSM ha dedicato una sintetica relazione approvata nell'aprile 2010, nella quale si dà conto sia dei criteri ispiratori dei corsi sia dei risultati ottenuti. Credo che sia utile ripartire da quelle considerazioni, anche per esaminare l'opportunità di intervenire diversamente, se dovesse emergere l'opportunità di qualche cambiamento.

Come riconosce il documento citato, la «sfida dei corsi consisteva nell'introduzione di contenuti professionali e di *know how* tipicamente manageriali». Conseguentemente il CSM ha ritenuto di doversi affidare a esperti di altissima caratura nelle tecniche manageriali, del tutto digiuni, com'era inevitabile, dei temi specificamente giudiziari. Specifici seminari preparatori con la partecipazione congiunta di magistrati ed esperti hanno consentito una miglior taratura degli argomenti per i corsi e un progressivo adattamento del linguaggio manageriale al sistema giudiziario. Ma questa, pur opportuna, interazione non poteva produrre il risultato sperato: quello di dare un assetto coerente alle varie iniziative che il capo dell'ufficio deve assumere, in relazione alle sperimentate tecniche manageriali. È evidente che per ottenere

quel risultato ci sarebbero voluti docenti che avessero già applicato le tecniche del management agli uffici giudiziari.

Non è questa la sede per discutere approfonditamente (ma una volta o l'altra questo nodo bisognerà affrontarlo) se il capo dell'ufficio giudiziario debba essere un manager o comunque un esperto di organizzazione o debba solo conoscerne i rudimenti; e neppure il momento per discutere in astratto se sia utile alla formazione dei capi degli uffici giudiziari un bagaglio di cognizioni pensato ed elaborato per la conduzione delle imprese. Tuttavia non si può fare a meno di riconoscere: che la conduzione di un ufficio giudiziario pone concreti problemi di organizzazione; che la soluzione dei problemi organizzativi presuppone una sufficiente conoscenza dei meccanismi idonei a risolverli; che pertanto è utile che i dirigenti degli uffici posseggano strumenti in grado di affrontare e risolvere questi problemi; che, comunque, la specificità dei temi dell'organizzazione di un ufficio giudiziario rende inutile o impossibile il ricorso a strumenti genericamente studiati e utilizzati per organizzazioni di altro tipo. Non è un caso del resto che i dirigenti partecipanti ai corsi dei CSM sopra citati abbiano osservato, in prevalenza, che sarebbe stato utile «personalizzare la loro (*dei temi affrontati nel corso*) trattazione al contesto degli uffici giudiziari».

La conclusione che si può trarre dall'esperienza coraggiosamente realizzata dal CSM è che allo stato la formazione dei dirigenti deve essere affrontata con riferimento all'ambito specifico dei temi della giurisdizione. Naturalmente non è escluso il ricorso ad altre competenze specialistiche, quando servano (come già accade in molti contesti formativi destinati ai magistrati con l'intervento di psicologi, linguisti, medici ed epidemiologi etc.) ad affrontare temi che richiedono particolare conoscenza dei problemi dell'organizzazione. Ma resta comunque fermo che la formazione necessaria al dirigente di un ufficio giudiziario è solo quella capace di chiarire la portata e la natura delle questioni che dovrà affrontare e di fornirgli gli strumenti e i suggerimenti idonei a risolvere quelle questioni.

Queste poche note esprimono in sintesi, da un lato, la molteplicità delle esigenze di formazione dei dirigenti che la domanda di giustizia del nostro tempo, così diversa da quella del passato, propone; e, dall'altro, segnalano come le soluzioni per soddisfare quelle esigenze siano aperte a ogni contributo. Sotto questo aspetto la Scuola della magistratura è pronta a raccogliere qualsiasi suggerimento possa giovare alla migliore formazione dei magistrati.

PARTE SETTIMA

DOCUMENTI

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

DECALOGO DEL CAPO DELL'UFFICIO GIUDIZIARIO

Ottobre 2012

Premessa

1. Il presente Decalogo è stato elaborato dal COMIUG (Centro per l'organizzazione, il management e l'informatizzazione degli uffici giudiziari) all'esito di un ciclo di seminari tematici (Murazzano settembre 2010; Bologna marzo 2011, febbraio 2012, marzo 2012; Murazzano settembre 2012), cui hanno partecipato, di volta in volta, circa una quarantina tra capi ufficio, magistrati, consiglieri del CSM, rappresentanti della Scuola della magistratura, dirigenti amministrativi, ricercatori e docenti universitari (si veda l'elenco in appendice).

2. Il documento parte dall'ipotesi che quella di capo dell'ufficio sia una specifica funzione, "altra" rispetto alla normale attività giurisdizionale e che, quindi, non possa configurarsi semplicemente come un "premio alla carriera".

3. L'elaborato muove altresì dalla convinzione che per quanto sia centrale la figura del dirigente, risultati significativi si possono ottenere solo coinvolgendo e responsabilizzando tutta l'organizzazione.

4. Il Decalogo considera quale prerequisito fondamentale il pieno rispetto di tutti i canoni deontologici connessi alla funzione.

5. La presente definizione di ruolo, infine, viene esplicitata a normativa primaria invariata, mentre invita a riflettere sulla normativa secondaria del CSM, in coerenza con quanto previsto dallo spirito del Decalogo.

6. Il Decalogo si riferisce sia ai capi degli uffici giudicanti che di quelli requirenti.

7. Una volta legittimato dalla comunità professionale, il Decalogo potrà servire a tre scopi principali:

a) selezione: individuare attitudini e comportamenti che, in sede di selezione, abbiano un'elevata probabilità di predire prestazioni dirigenziali coerenti con la definizione di ruolo adottata;

b) valutazione: verificare in itinere, e in ogni caso alle scadenze del mandato, i comportamenti e le prestazioni complessive dei capi degli uffici;

Questione giustizia n. 2-3, 2013

c) formazione: orientare i percorsi e i programmi di formazione atti a fornire ai singoli magistrati le competenze necessarie a un adeguato svolgimento del ruolo di responsabilità dell'ufficio.

DECALOGO FUNZIONI DESCRIZIONE

1. Garanzia dell'attività professionale

- Assicura tutte le condizioni affinché i magistrati possano svolgere al meglio l'attività professionale.
- Supporta il pieno dispiegamento della professionalità dei magistrati.
- Tutela autonomia e indipendenza dei magistrati da pressioni e indebiti condizionamenti esterni.
- Promuove il rispetto del codice etico del magistrato.
- Opera e si adopera affinché siano garantite tutte le attività di supporto della funzione giudiziaria.
- A questo scopo, esercita la discrezionalità negli atti e provvedimenti che emana in conformità alle previsioni di legge, nel rispetto delle regole del procedimento dettate dalle norme primarie e secondarie, attraverso un'adeguata motivazione, che esprima in modo chiaro, esplicito e non contraddittorio le ragioni poste a fondamento di quegli stessi atti e provvedimenti.

2. Presidio della struttura e dell'identità organizzativa

- Presidia la struttura organizzativa dell'ufficio, definendo l'articolazione delle sezioni o dei gruppi di lavoro, l'attribuzione delle competenze, l'assegnazione dei magistrati e provvede a tutti gli adempimenti previsti dalla normativa e, per gli uffici giudicanti, dalle Tabelle.
- Favorisce l'integrazione organizzativa dell'ufficio e l'orientamento di tutti gli "attori" interessati al risultato finale dell'attività giudiziaria.
- Promuove la costituzione di una struttura di direzione, che coinvolga i responsabili delle unità organizzative interne, con funzioni di supporto all'attività di programmazione e controllo e ai processi di innovazione, utilizzando puntuali meccanismi di delega.
- Supporta la formazione e il consolidamento di "comunità di pratica" composte di tutte le professionalità che operano negli uffici giudiziari.
- Cura l'inserimento dei nuovi magistrati, assicurando che i passaggi di consegne avvengano in modo corretto ed efficace.
- Collabora con il dirigente amministrativo alla definizione delle relazioni funzionali, ai vari livelli, fra la struttura giurisdizionale e quella amministrativa.
- Valorizza l'ufficio, inteso come organizzazione, promuovendo l'identità organizzativa e il senso di appartenenza alla struttura.

3. Rappresentanza e comunicazione istituzionale

- Rappresenta l'ufficio giudiziario in tutte le sedi istituzionali e nei confronti di tutti gli interlocutori rilevanti della società civile.
- È responsabile della comunicazione istituzionale verso gli interlocutori esterni, allo scopo di favorire la conoscenza delle azioni svolte e dei risultati conseguiti dall'ufficio, per mezzo di molteplici canali (rapporti con i media, sito web, carta dei servizi etc.).
- Promuove la massima trasparenza dell'attività degli uffici e, attraverso appositi strumenti (bilancio sociale, rendiconto economico), crea le condizioni per il pieno apprezzamento della responsabilità sociale dell'ufficio.
- Cura, in collaborazione con il dirigente amministrativo, l'organizzazione dei rapporti con l'utenza, anche mediante sportelli polifunzionali (URP, front-office etc.), l'attivazione di canali informativi interni e rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti dei servizi ricevuti.
- Incoraggia la comunicazione interna all'ufficio, al fine di favorire la conoscenza reciproca delle attività svolte, l'integrazione fra le funzioni e il miglioramento del senso di appartenenza del personale.

4. Presidio delle risorse

- Favorisce, in stretto rapporto con il dirigente amministrativo, lo sviluppo delle risorse umane, delle dotazioni strumentali e tecnologiche, della logistica e dei fondi.
- Pianifica, in relazione alle esigenze dell'ufficio, l'assegnazione del personale togato e onorario, la mobilità interna, le sostituzioni e i part-time.
- Si adopera per ottenere l'adeguamento della dotazione organica dell'ufficio, rispetto al modificarsi nel tempo dei flussi di attività e dei carichi di lavoro e per una tempestiva risposta alle esigenze legate alla mobilità.
- Si attiva nei confronti del Ministero della giustizia e delle altre istituzioni competenti affinché l'ufficio abbia dotazioni strumentali e tecnologiche adeguate e aggiornate. Si attiva altresì nei confronti dei Comuni e altre istituzioni competenti, affinché la logistica delle sedi sia funzionale allo svolgimento dell'attività giudiziaria, nel rispetto di tutti gli "attori" che agiscono e interagiscono con l'ufficio, anche al fine di valorizzarne l'immagine istituzionale.
- Si prodiga affinché potenziali risorse "esterne" siano utilizzate per il potenziamento e l'innovazione dell'attività giudiziaria, e non in sostituzione delle fondamentali funzioni istituzionali.

5. Direzione e programmazione

- Il dirigente adotta le misure necessarie volte ad assicurare un indirizzo unitario dell'ufficio, promuovendo, in ottemperanza alle diverse discipline degli uffici giudicanti e requirenti, il confronto e l'armonizzazione delle prassi interpretative e comportamentali.

- Sperimenta nuove forme organizzative, come, ad esempio, il cd. “Ufficio per il processo”.
- Impronta la funzione di direzione a metodologie di programmazione che, tenendo conto delle garanzie costituzionali, prevedano:
 - un piano programmatico pluriennale e un piano operativo annuale;
 - uno stretto rapporto con i presidenti di sezione o i procuratori aggiunti e il dirigente amministrativo;
 - meccanismi di delega formalizzati;
 - la costituzione di uno staff di direzione dedicato ai processi d’innovazione.
- Si adopera affinché il piano programmatico e il piano operativo siano discussi all’interno dell’ufficio e con i principali interlocutori esterni, raccogliendo segnalazioni e suggerimenti.
- Cura il monitoraggio e la verifica periodica dello stato di avanzamento della programmazione, proponendo i necessari adeguamenti.

6. Governo delle interdipendenze

- Promuove la visione dell’ufficio non come una “monade”, ma come un’organizzazione che opera all’interno di una rete costituita da una pluralità di interlocutori pubblici e privati.
- In ragione della complessità dell’azione giudiziaria, che prevede l’interazione tra diversi uffici, alla luce delle diverse discipline degli organi giudicanti e requirenti, si attiva per garantire il governo delle interdipendenze funzionali fra gli uffici stessi.
- Nel rispetto dei relativi ruoli, si attiva nei confronti degli altri enti pubblici e delle organizzazioni professionali, con i quali è chiamato ad avere relazioni istituzionali, per la promozione di accordi e sinergie (come ad esempio i tavoli locali della giustizia) volti ad aumentare efficacia, efficienza e trasparenza del servizio giudiziario.

7. Valorizzazione delle competenze

- Opera per la valorizzazione e lo sviluppo delle competenze professionali di tutti gli “attori” che a vario titolo interagiscono per l’erogazione del “servizio giustizia”.
- Si adopera affinché i magistrati del suo ufficio svolgano un’adeguata e continua preparazione professionale e partecipino in modo costante alle attività di formazione offerte ai vari livelli dagli organismi deputati, al fine di favorire lo sviluppo delle attitudini e delle competenze individuali.
- Valorizza la crescita professionale dei magistrati onorari.
- Promuove il confronto professionale sistematico tra i magistrati dell’ufficio.
- In accordo con il dirigente amministrativo incoraggia:

- la formazione e lo sviluppo professionale del personale amministrativo, al fine di favorirne l'arricchimento delle mansioni e l'ampliamento delle responsabilità;
- la formazione comune fra magistrati e personale amministrativo.
- Incoraggia la selezione e la qualificazione dei consulenti tecnici d'ufficio e degli altri collaboratori del magistrato, in accordo con i presidenti di sezione o i procuratori aggiunti e i singoli magistrati.
 - Collabora con l'avvocatura per la formazione e l'aggiornamento continuo degli avvocati.
 - Stipula accordi con le università e le scuole di specializzazione per l'integrazione del percorso formativo con esperienze sul campo e per una preparazione qualificata alle professioni legali.
 - Cura la propria formazione personale al ruolo di capo dell'ufficio, soprattutto su tematiche di carattere organizzativo e gestionale, partecipando alle attività della Scuola superiore della magistratura e ad altre iniziative organizzate dalle istituzioni di formazione superiore.

8. Valutazione

- Assicura un'effettiva valutazione dei magistrati dell'ufficio, non limitata alla compilazione dei rapporti obbligatori, ma fondata su un esame periodico dell'attività svolta, sul confronto con i singoli magistrati e le figure semidirettive, provvedendo, ove necessario, a un equilibrato intervento di supporto atto a prevenire le difficoltà del singolo e dell'ufficio e la persistenza di situazioni rilevanti sul piano deontologico e disciplinare.
 - Rende conto degli obiettivi raggiunti, in quanto capo dell'ufficio, ed esprime un'autovalutazione del proprio operato.

9. Monitoraggio e vigilanza

- In accordo con il dirigente amministrativo, predispone un adeguato sistema di monitoraggio e di vigilanza sull'attività degli uffici, volto a individuare:
 - a) lo stato di realizzazione del piano operativo annuale e del piano pluriennale;
 - b) la rispondenza agli impegni assunti con la carta dei servizi;
 - c) l'osservanza degli accordi presi con gli interlocutori interni ed esterni;
 - d) l'emersione di eventuali criticità;
 - e) l'oculata gestione delle risorse economiche, strumentali e tecnologiche.
 - Si assicura che siano predisposte periodicamente statistiche e rilevazioni mirate, volte a supportare sia il governo dell'ufficio che la gestione di singoli casi e materie.
 - Promuove la crescita e la diffusione della "cultura del dato".

10. Giustizia come funzione pubblica e bene comune

• Si adopera per affermare il principio secondo cui la giustizia è una funzione pubblica di servizio alla società e ai singoli cittadini e, come tale, è un bene comune di valore universale, che incide tanto sulla crescita civile che sullo sviluppo socio-economico del territorio in cui opera l'ufficio.

• Nel dare piena e puntuale rappresentazione della complessa attività dell'ufficio, punta a rafforzare l'idea che l'efficacia e l'efficienza dello stesso dipendano, più che dal protagonismo dei singoli "attori", dalla corretta interazione fra i diversi interlocutori coinvolti, cioè dall'effetto di sistema.

Segnalazioni, suggerimenti e commenti possono essere inviati alla segreteria del COMIUG: segreteria@comiug.it.

APPENDICE

Ai seminari che hanno portato alla stesura del presente Decalogo (Murazzano settembre 2010; Bologna marzo 2011, febbraio 2012, marzo 2012; Murazzano settembre 2012) hanno preso parte, di volta in volta:

- M. Barbuto (Presidente Corte d'appello di Torino)
- E. Barca (Dirigente Tribunale di Bologna)
- V. Borraccetti (Consigliere CSM)
- E. Bruti Liberati (Procuratore della Repubblica di Milano)
- C. Castelli (Presidente aggiunto GIP di Milano)
- A. De Pauli (già Presidente Tribunale di Trieste)
- M. Depolo (Università di Bologna)
- M. Di Lecce (Procuratore della Repubblica di Genova)
- G. Diotallevi (Magistrato Corte di cassazione)
- M.C. Failla (Presidente Tribunale di Massa)
- F.A. Genovese (Presidente Tribunale di Prato)
- L. Gerardis (Presidente Tribunale di Reggio Calabria)
- B. Giangiacomo (Presidente aggiunto GIP di Bologna)
- G. Gilardi (Presidente Tribunale di Verona)
- G. Ichino (Scuola superiore della magistratura)
- D. Intravaia (Direttore generale DGSIA)
- P. Liccardo (Presidente di sezione Tribunale di Bologna)
- V. Maccora (già Consigliere CSM)
- P. Mancuso (Procuratore della Repubblica di Nola)
- L. Marini (Magistrato Corte di cassazione)
- R. Marino (Scuola superiore della magistratura)
- G. Melillo (Procuratore della Repubblica aggiunto di Napoli)
- V. Nessi (Procuratore della Repubblica aggiunto di Torino)

- M.E. Oggero (Magistrato distrettuale Corte d'appello di Genova)
- V. Pacileo (Sostituto Procuratore della Repubblica di Torino)
- L. Panzani (Presidente Tribunale di Torino)
- I. Pavignani (Dirigente Tribunale di Modena e Reggio Emilia)
- G. Pignatone (Procuratore della Repubblica di Roma)
- L. Pomodoro (Presidente Tribunale di Milano)
- R. Romano (Dirigente Corte d'appello di Trieste)
- N. Rossi (Procuratore della Repubblica aggiunto di Roma)
- M. Salvato (Università di Padova)
- M. Sciacca (Consigliere CSM)
- F. Scutellari (Presidente Tribunale di Bologna)
- L. Verzelloni (Direttore COMIUG)
- C. Viazzi (Presidente Tribunale di Genova)
- G. Xilo (C.O. Gruppo Srl)
- S. Zan (Università di Bologna e Presidente COMIUG)
- C. Zuccaro (Procuratore della Repubblica aggiunto di Catania)

DECRETO LEGISLATIVO 5 APRILE 2006, N. 160
«Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia
di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma
dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*, della legge 25 luglio 2005, n. 150»

(omissis)

Art. 10 (Funzioni)¹

1. I magistrati ordinari sono distinti secondo le funzioni esercitate.

(omissis)

7. Le funzioni semidirettive giudicanti di primo grado sono quelle di presidente di sezione presso il tribunale ordinario, di presidente e di presidente aggiunto della sezione dei giudici unici per le indagini preliminari; le funzioni semidirettive requirenti di primo grado sono quelle di procuratore aggiunto presso il tribunale.

8. Le funzioni semidirettive giudicanti elevate di primo grado sono quelle di presidente della sezione dei giudici unici per le indagini preliminari negli uffici aventi sede nelle città di cui all'articolo 1 del decreto legge 25 settembre 1989, n. 327, convertito dalla legge 24 novembre 1989, n. 380.

9. Le funzioni semidirettive giudicanti di secondo grado sono quelle di presidente di sezione presso la corte di appello; le funzioni semidirettive requirenti di secondo grado sono quelle di avvocato generale presso la corte d'appello.

10. Le funzioni direttive giudicanti di primo grado sono quelle di presidente del tribunale ordinario e di presidente del tribunale per i minorenni; le funzioni direttive requirenti di primo grado sono quelle di procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario e di procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.

11. Le funzioni direttive giudicanti elevate di primo grado sono quelle di presidente del tribunale ordinario negli uffici aventi sede nelle città di cui all'art. 1 del decreto legge 25 settembre 1989, n. 327, convertito dalla legge 24

1. Articolo così sostituito dal comma 1 dell'art. 2 l. 30 luglio 2007 n. 111.

novembre 1989, n. 380, e di presidente dei tribunali di sorveglianza di cui alla tabella A allegata alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. Le funzioni direttive requirenti elevate di primo grado sono quelle di procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario nelle medesime città.

12. Le funzioni direttive giudicanti di secondo grado sono quelle di presidente della corte di appello; le funzioni direttive requirenti di secondo grado sono quelle di procuratore generale presso la corte di appello.

13. Le funzioni direttive requirenti di coordinamento nazionale sono quelle di procuratore nazionale antimafia.

14. Le funzioni direttive giudicanti di legittimità sono quelle di presidente di sezione della Corte di cassazione; le funzioni direttive requirenti di legittimità sono quelle di avvocato generale presso la Corte di cassazione.

15. Le funzioni direttive superiori giudicanti di legittimità sono quelle di presidente aggiunto della Corte di cassazione e di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche; le funzioni direttive superiori requirenti di legittimità sono quelle di procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione.

16. Le funzioni direttive apicali giudicanti di legittimità sono quelle di primo presidente della Corte di cassazione; le funzioni direttive apicali requirenti di legittimità sono quelle di procuratore generale presso la Corte di cassazione.

Art. 12 (Requisiti e criteri per il conferimento delle funzioni)²

1. Il conferimento delle funzioni di cui all'art. 10 avviene a domanda degli interessati, mediante una procedura concorsuale per soli titoli alla quale possono partecipare, salvo quanto previsto dal comma 11, tutti i magistrati che abbiano conseguito almeno la valutazione di professionalità richiesta. In caso di esito negativo di due procedure concorsuali per inidoneità dei candidati o per mancanza di candidature, qualora il Consiglio superiore della magistratura ritenga sussistere una situazione di urgenza che non consente di procedere a nuova procedura concorsuale, il conferimento di funzioni avviene anche d'ufficio.

2. Per il conferimento delle funzioni di cui all'art. 10, comma 3, è richiesta la sola delibera di conferimento delle funzioni giurisdizionali al termine del periodo di tirocinio, salvo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 13.

3. Per il conferimento delle funzioni di cui all'articolo 10, commi 4 e 7, è richiesto il conseguimento almeno della seconda valutazione di professionalità.

4. Per il conferimento delle funzioni di cui all'art. 10, comma 8, è richiesto il conseguimento almeno della terza valutazione di professionalità.

5. Per il conferimento delle funzioni di cui all'articolo 10, commi 5, 6, 9 e 11, è richiesto il conseguimento almeno della quarta valutazione di pro-

2. Articolo così sostituito dal comma 3 dell'art. 2 l. 30 luglio 2007 n. 111.

fessionalità, salvo quanto previsto dal comma 14 del presente articolo. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 76 *bis* dell'Ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni.

6. Per il conferimento delle funzioni di cui all'articolo 10, comma 10, è richiesto il conseguimento almeno della terza valutazione di professionalità.

7. Per il conferimento delle funzioni di cui all'art. 10, commi 12, 13 e 14, è richiesto il conseguimento almeno della quinta valutazione di professionalità.

8. Per il conferimento delle funzioni di cui all'articolo 10, comma 15, è richiesto il conseguimento almeno della sesta valutazione di professionalità.

9. Per il conferimento delle funzioni di cui all'articolo 10, comma 16, è richiesto il conseguimento almeno della settima valutazione di professionalità.

10. Per il conferimento delle funzioni di cui all'articolo 10, commi 7, 8, 9, 10 e 11, oltre agli elementi desunti attraverso le valutazioni di cui all'articolo 11, commi 3 e 5, sono specificamente valutate le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e di coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti, i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati nonché ogni altro elemento, acquisito anche al di fuori del servizio in magistratura, che evidenzia l'attitudine direttiva.

11. Per il conferimento delle funzioni di cui all'articolo 10, commi 14, 15 e 16, oltre agli elementi desunti attraverso le valutazioni di cui all'articolo 11, commi 3 e 5, il magistrato, alla data della vacanza del posto da coprire, deve avere svolto funzioni di legittimità per almeno quattro anni; devono essere, inoltre, valutate specificamente le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e di coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti, i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati anche prima dell'accesso alla magistratura nonché ogni altro elemento che possa evidenziare la specifica attitudine direttiva.

12. Ai fini di quanto previsto dai commi 10 e 11, l'attitudine direttiva è riferita alla capacità di organizzare, di programmare e di gestire l'attività e le risorse in rapporto al tipo, alla condizione strutturale dell'ufficio e alle relative dotazioni di mezzi e di personale; è riferita altresì alla propensione all'impiego di tecnologie avanzate, nonché alla capacità di valorizzare le attitudini dei magistrati e dei funzionari, nel rispetto delle individualità e delle autonomie istituzionali, di operare il controllo di gestione sull'andamento generale dell'ufficio, di ideare, programmare e realizzare, con tempestività, gli adattamenti organizzativi e gestionali e di dare piena e compiuta attuazione a quanto indicato nel progetto di organizzazione tabellare.

(omissis)

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Delibera del 30 luglio 2010 e succ. mod. al 7 luglio 2011 sul testo unico sulla dirigenza giudiziaria, relativo al conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi con l'individuazione di moduli sinottici per la redazione dei rapporti e dei pareri attitudinali. Estratto della circolare n. P. 19244 del 3 agosto 2010

PARTE I - CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRETTIVI

Costituiscono imprescindibili condizioni per un corretto esercizio delle funzioni giurisdizionali l'indipendenza, l'imparzialità e l'equilibrio. L'indipendenza consiste nello svolgere le funzioni giurisdizionali senza condizionamenti, rapporti o vincoli che possano influire negativamente o limitare le modalità di esercizio della giurisdizione, avuto anche riguardo al tipo e all'ubicazione dell'ufficio da conferire. L'imparzialità consiste nell'esercizio della giurisdizione condotto in modo obiettivo ed equo rispetto alle parti. L'equilibrio consiste nell'esercizio della giurisdizione condotto con senso della misura e moderazione, non determinato dagli orientamenti ideologici, politici e religiosi del magistrato e ancorato a fatti concreti, obiettivi e verificati. Ai fini del conferimento degli incarichi direttivi deve essere apprezzato anche il prestigio dell'aspirante, valutato in riferimento alla stima acquisita all'interno e all'esterno degli uffici giudiziari di cui abbia fatto parte, oltre che per l'impegno profuso nell'esercizio dell'attività giudiziaria, per il rigore morale, per le doti di carattere e per le qualità umane.

1. I criteri per il conferimento degli incarichi direttivi

Ai fini del conferimento di tutti gli uffici direttivi, ivi compresi quelli di primo presidente e presidente aggiunto della Corte di cassazione, di procuratore generale e di procuratore aggiunto presso la Corte di cassazione nonché di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche, si fa riferimento ai parametri delle attitudini e del merito, che, in una valutazione integrata, confluiscono in un giudizio complessivo e unitario. Per quanto riguarda l'anzianità, esclusa la pari rilevanza rispetto ai parametri ora indicati, la stessa viene in considerazione nei limiti indicati al successivo paragrafo n. 2. Non possono essere conferiti incarichi direttivi a seguito di concorso virtuale.

Questione giustizia n. 2-3, 2013

1.1. *Il merito*

Il profilo del “merito” investe la verifica dell’attività, anche giudiziaria, svolta e ha lo scopo di ricostruire in maniera completa il profilo professionale del magistrato, del quale vanno valutati capacità, laboriosità, diligenza e impegno, in relazione alla qualità e alla quantità del lavoro svolto in rapporto alla tipologia e alla condizione organizzativa e strutturale dell’ufficio, alla puntualità e tempestività dimostrate nello svolgimento delle funzioni, nel compimento di attività giudiziaria e nell’osservanza dei propri doveri, alla disponibilità a far fronte alle esigenze dell’ufficio anche con l’assidua presenza nelle udienze e nei giorni stabiliti, alla preparazione giuridica e al grado di aggiornamento rispetto alle novità normative, dottrinali e giurisprudenziali, all’autorevolezza nella conduzione delle udienze e all’efficace utilizzo dei collaboratori e degli ausiliari, alla frequenza nella partecipazione ai corsi di aggiornamento o, comunque, alla disponibilità a partecipare agli stessi. I dirigenti degli uffici e i Consigli giudiziari che in ragione del proprio ufficio abbiano conoscenza di procedimenti penali o disciplinari nei confronti di un magistrato sottoposto a valutazione, danno atto della pendenza senza procedere ad autonomi accertamenti sui fatti oggetto del procedimento.

1.2. *Le attitudini*

Le attitudini per il conferimento degli incarichi direttivi sono riscontrate nella capacità di organizzare, programmare e gestire le risorse in rapporto alle necessità dell’ufficio e alle risorse disponibili. Vengono, inoltre, individuate nella propensione all’impiego delle tecnologie avanzate e nella capacità di valorizzare le inclinazioni dei magistrati e dei funzionari nonché di ideare e realizzare gli adattamenti organizzativi dando piena e compiuta attuazione alle previsioni tabellari. La normativa primaria (commi 10 e 11 dell’art. 12 del d.lgs n. 160/06) individua alcuni elementi specifici e significativi per la valutazione attitudinale quali: le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti, i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati nonché ogni altro elemento che ponga in evidenza l’attitudine specifica acquisita anche fuori del servizio in magistratura. In particolare le doti organizzative vanno verificate con riguardo ai parametri e agli indicatori dell’attitudine direttiva, individuati di concerto con il Ministero della giustizia ai sensi dell’art. 10, comma 3, lettera *d*, d.lgs 160/2006, esplicitati come segue:

Parametro: capacità di organizzare e programmare l’attività

Indicatori:

1. Esperienze di direzione e organizzazione, desunte dallo svolgimento, effettivo o vicario, di funzioni direttive, semidirettive o di coordinamento di posizioni tabellari o gruppi di lavoro. Assumono rilievo:

1.1. Attività di indirizzo nei confronti del dirigente amministrativo e/o di diretta gestione degli uffici.

1.2. Predisposizione e osservanza delle tabelle degli uffici giudicanti e dei programmi organizzativi degli uffici requirenti.

1.3. Gestione dei flussi e tempi di definizione dei procedimenti, anche alla stregua delle indicazioni contenute nelle tabelle, nel programma organizzativo e nel rapporto informativo annuale sull'andamento dell'ufficio.

1.4. Promozione dell'innovazione tecnologica.

1.5. Vigilanza, nei casi previsti dall'Ordinamento giudiziario, nei confronti dei magistrati ordinari e onorari, degli uffici del giudice di pace e degli uffici NEP. Per i dirigenti e coloro che ricoprono incarichi semidirettivi, va valutata anche la diligenza e il rispetto delle circolari consiliari nella redazione dei rapporti informativi ai fini dei pareri per le valutazioni di professionalità e di quelli attitudinali, e in tutti gli altri casi in cui sono previsti dall'ordinamento. Assumono rilievo al riguardo anche i rapporti di carattere preliminare di cui al Paragrafo 5.3.3. A tal fine il Consiglio conserva in un apposito archivio informatico l'elenco dei rapporti informativi che per genericità, lacunosità, carenza di documentazione, contraddittorietà, tardività sono stati ritenuti inadeguati dal Consiglio superiore, anche su segnalazione del Consiglio giudiziario. Di tale inserimento sarà data comunicazione al magistrato che ha redatto il rapporto il quale potrà formulare osservazioni al Consiglio superiore della magistratura entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione.

2. Esperienze di collaborazione nell'attività di direzione e/o organizzazione. Assumono rilievo:

2.1. Deleghe organizzative ricevute dal dirigente dell'ufficio, in conformità alla normativa sull'organizzazione degli uffici giudiziari.

2.2. Attività di ausilio e assistenza anche nella redazione dei progetti tabellari o dei programmi organizzativi e nella gestione degli uffici giudiziari.

3. Esperienze di organizzazione del lavoro giudiziario. Assumono rilievo:

3.1. Organizzazione del lavoro in relazione alla gestione degli affari, tenuto conto della loro complessità e dei carichi di lavoro.

3.2. Organizzazione del ruolo di udienza.

3.3. Organizzazione e direzione di collaboratori e ausiliari.

4. Esperienze di coordinamento investigativo. Assumono rilievo:

4.1. Attività di coordinamento o collaborazione con altri uffici svolta all'interno della DNA o con magistrati appartenenti alla DNA.

4.2. Attività di coordinamento o collaborazione investigativa a livello infradistrettuale, interdistrettuale, nazionale ovvero internazionale, svolta anche in posizione di fuori ruolo, a diretto supporto della funzione giudiziaria.

5. Relazioni rilevanti per l'organizzazione e l'esercizio della funzione giudiziaria. Assumono rilievo:

5.1. Rapporti dei magistrati direttivi e semidirettivi:

a) con magistrati, dirigenti e personale amministrativo; b) con i sindacati del personale amministrativo nel settore dell'organizzazione del lavoro; c) con le autorità amministrative in materia di gestione delle dotazioni dell'ufficio e in materia di sicurezza; d) con la classe forense e i suoi organismi di

rappresentanza; e) con le altre categorie professionali e con l'utenza in relazione alla predisposizione e gestione dei servizi.

5.2. Rapporti dei magistrati senza funzioni direttive o semidirettive:

a) con gli altri magistrati, con i dirigenti e il personale amministrativo, con la classe forense, le altre categorie professionali e con coloro che si avvalgono dei servizi della giustizia; b) con autorità esterne (forze di polizia, servizi sociali minorili, strutture sanitarie e penitenziarie etc.), nello svolgimento delle funzioni giudiziarie.

6. Valorizzazione delle attitudini dei magistrati e funzionari. Assumono rilievo:

6.1. Programmazione e gestione di riunioni organizzative funzionali alla trattazione degli affari e alla risoluzione di problemi organizzativi.

6.2. Programmazione e gestione di riunioni funzionali alla discussione e all'approfondimento di innovazioni legislative e orientamenti giurisprudenziali.

6.3. Promozione e utilizzo dell'innovazione tecnologica.

6.4. Sviluppo e promozione delle attitudini organizzative dei collaboratori.

6.5. Rispetto e valorizzazione delle pari opportunità.

7. Rispetto della sfera di autonomia professionale del giudice o del sostituto procuratore.

8. Formazione (anche precedente l'ingresso in magistratura) in materia organizzativa e gestionale. Assumono rilievo:

8.1. Corsi di formazione frequentati in qualità di partecipante, relatore, coordinatore.

8.2. Attività di progettazione e organizzazione della formazione professionale e del tirocinio.

9. Esperienze di direzione, organizzazione e collaborazione maturate in ambito non giudiziario. Assumono rilievo:

9.1. Partecipazione all'attività di direzione, organizzazione e collaborazione svolta presso gli organi elettivi previsti dall'ordinamento giudiziario (CSM e Consigli giudiziari); partecipazione all'attività di direzione e di organizzazione svolta in posizione di fuori ruolo o previa autorizzazione del CSM presso organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, organi amministrativi (tra i quali ministeri, authority, Scuola superiore della magistratura), organizzazioni internazionali.

9.2. Attività di direzione, organizzazione, collaborazione svolte per effetto di incarichi previsti da disposizioni legislative.

9.3. Esercizio, prima dell'ingresso in magistratura, di funzioni di direzione e organizzazione significative e rilevanti per l'organizzazione giudiziaria.

Parametro: capacità di gestire le risorse

Indicatori:

1. Controllo sull'andamento generale dell'ufficio. Assumono rilievo:

1.1. Raggiungimento di standard di efficienza nel lavoro giudiziario e amministrativo, in relazione al programma organizzativo dell'ufficio o alla risoluzione di particolari profili problematici.

1.2. Ideazione e realizzazione di metodi operativi e di gestione dei servizi anche nell'esercizio di funzioni non dirigenziali.

1.3. Ideazione, programmazione e realizzazione tempestiva di adattamenti organizzativi e gestionali.

2. Propensione all'uso di tecnologie avanzate. Assumono rilievo:

2.1. Utilizzazione e valorizzazione dei programmi informatici per la gestione degli affari o del personale, desumibile anche dall'attività di referente informatico o collaborazione con lo stesso nell'ambito del proprio ufficio.

2.2. Rapporti con le autorità ministeriali deputate alla gestione delle risorse informatiche per la predisposizione, l'applicazione o lo sviluppo dei suddetti programmi.

3. Attuazione del progetto di organizzazione tabellare o del programma organizzativo. Assumono rilievo:

3.1. Approvazione dei progetti da parte del CSM.

3.2. Approvazione delle successive variazioni tabellari.

3.3. Valutazione dei progetti di organizzazione degli uffici requirenti.

3.4. Provvedimenti di applicazione e supplenza.

3.5. Raggiungimento degli obiettivi prefissati nel progetto organizzativo.

3.6. Utilizzazione dei magistrati onorari.

Gli indicatori di cui ai precedenti parametri (ad eccezione dei punti 7, 8 – quando riferiti all'attività svolta precedentemente all'ingresso in magistratura – e 9) devono essere valutati tenendo conto dei risultati conseguiti in rapporto all'attività, alla tipologia di ufficio in cui l'attività viene svolta (in relazione alla grandezza, al bacino di utenza, ai flussi di affari, al contesto geografico e sociale che connota il bacino di utenza) e alla situazione organizzativa e strutturale dell'ufficio stesso. Per quanto concerne l'indicatore di cui al punto 7, il giudizio sulla sua sussistenza, quando non emergano dati di segno contrario, dovrà essere espresso con la formula "nulla da rilevare". La mancanza di pregresse esperienze direttive o semidirettive, eventualmente svolte anche in via di fatto, impone che il giudizio prognostico sull'attitudine direttiva sia formulato sulla base della complessiva attività giudiziaria svolta dal candidato.

1.2.2. Altri elementi rilevanti nella valutazione attitudinale

Le attitudini sono, altresì, valutate con riguardo:

a) alla conoscenza approfondita dell'ordinamento giudiziario, delle circolari del CSM, specialmente di quelle in materia tabellare e di organizzazione degli uffici giudiziari, nonché delle norme che regolano lo status del personale giudiziario;

b) al positivo esercizio di funzioni giudiziarie diverse;

c) al positivo esercizio, specie se in epoca non remota e per un tempo adeguato, di funzioni:

- di identica o analoga natura rispetto a quelle dell'ufficio da ricoprire;
- di livello pari o superiore.

A tal fine:

c.1) costituisce, di regola, elemento preferenziale nella valutazione delle attitudini alle funzioni direttive apicali di legittimità il positivo esercizio, negli ultimi quindici anni, di funzioni direttive superiori di legittimità per almeno un biennio; c.2) si attribuisce rilievo, nella valutazione delle attitudini agli uffici direttivi di merito, senza che costituisca titolo preferenziale, al positivo esercizio delle funzioni di merito per un tempo non inferiore a quattro anni negli ultimi quindici anni a far data dalla data della vacanza del posto in concorso; nei medesimi termini, si attribuisce rilievo: -per gli uffici direttivi di presidente del Tribunale per i minorenni, di procuratore della Repubblica presso lo stesso tribunale e di presidente del Tribunale di sorveglianza, alla professionalità e all'esperienza specifiche acquisite, rispettivamente, nei settori minorile e della sorveglianza, desunte concretamente dalla qualità e dalla durata, per almeno quattro anni negli ultimi quindici, della pregressa attività giudiziaria e dall'impegno culturale profuso nei medesimi settori; -per gli uffici direttivi di procuratore della Repubblica in zone caratterizzate da rilevante presenza di criminalità organizzata di tipo mafioso, alla particolare esperienza specifica acquisita presso una procura, una procura generale della Repubblica o presso la Procura nazionale antimafia per un periodo non inferiore a quattro anni negli ultimi quindici; -per gli uffici di procuratore della Repubblica di una procura distrettuale e per quelli di procuratore generale – aventi sede, questi ultimi, in zone caratterizzate da rilevante presenza di criminalità organizzata di tipo mafioso – alle esperienze maturate nella trattazione dei procedimenti relativi ai reati indicati dall'art. 51 comma 3 *bis* cpp, desunte concretamente dalla rilevanza dei procedimenti trattati e dalla durata della attività inquirente e requirente.

Ai fini della valutazione della sussistenza dei requisiti per il conferimento di un incarico direttivo assume rilievo, per i soggetti indicati al paragrafo 5.2 ult. co., l'effettivo esercizio per un tempo congruo delle funzioni relative all'incarico di provenienza.

2. Il valore dell'esperienza

Con la riforma dell'Ordinamento giudiziario, è stata esclusa la rilevanza dell'anzianità quale parametro di valutazione anche in relazione al conferimento degli uffici direttivi. Il periodo trascorso dal conferimento delle funzioni giudiziarie conserva valore solo in termini di "indice dell'esperienza professionale acquisita". Invero, la durata della positiva esperienza professionale rileva come criterio di validazione dei requisiti delle attitudini e del merito, dei quali attesta la costanza e la persistenza e perciò lo specifico valore. Il dato esperienziale è destinato ad avere un peso specifico nella valutazione delle attitudini e del merito, fino a potersi considerare requisito di ingresso per una prima utile comparazione. In altri termini, si può affermare che una maggiore esperienza professionale, purché strettamente collegata a positive valutazioni sul piano delle attitudini e del merito, segnala che il magistrato ha maturato una capacità professionale e un profilo attitudinale pe-

culiari, che gli consentono di affrontare con maggiore sollecitudine e in termini più adeguati le problematiche relative alla conduzione e gestione di un ufficio direttivo. In questa prospettiva appare prefigurabile un meccanismo di selezione valutativa che, partendo dal più giovane partecipante al concorso, determini e circoscriva l'ambito di aspiranti che in una fase preliminare possono essere posti tra loro in significativa e utile valutazione comparativa. Tra gli aspiranti utilmente collocati in quest'area di valutazione, l'anzianità non assume poi alcun ulteriore rilievo, dovendosi la stessa tradurre in esperienze maturate e attività realizzate, valutabili solo all'interno dei parametri del merito e delle attitudini.

Nella prospettiva sopra considerata, risulta quindi necessario indicare, per ogni tipologia di ufficio direttivo l'arco temporale di positivo esercizio delle funzioni da considerare al fine di individuare una prima platea di aspiranti che è utile valutare, anche al fine di addivenire a una razionalizzazione dell'azione amministrativa. Va precisato, sul punto, che la parametrizzazione deve necessariamente essere ancorata al concorso in concreto, ossia alla considerazione degli effettivi partecipanti (dal meno anziano dei quali, avuto riguardo alla valutazione di professionalità richiesta dalla legge per il tipo d'ufficio messo a concorso, deve essere misurato lo scorrimento di anzianità come positiva esperienza acquisita), e non in astratto, ossia a partire dalla data utile per il conseguimento della valutazione minima di professionalità richiesta per il conferimento dell'ufficio, atteso che, altrimenti, l'operazione rischierebbe di assumere il significato di una mera sostituzione del termine di legittimazione per la partecipazione al concorso previsto dalla legge con un nuovo termine imposto con normazione secondaria. La valutazione comparativa deve necessariamente estendersi a tutti i concorrenti nelle seguenti ipotesi: a) quando tra i singoli aspiranti la differenza di esperienza professionale maturata sia inferiore all'arco temporale da considerare per l'individuazione della preliminare platea dei valutabili, come previsto per la tipologia di ufficio messo a concorso; b) quando, in applicazione del meccanismo di selezione valutativa sopra individuato, un unico magistrato risulti in possesso del dato di esperienza professionale che consentirebbe l'ingresso nella preliminare platea di aspiranti utilmente valutabili. Da ultimo va precisato che l'eventuale revoca del più giovane dei partecipanti al concorso intervenuta dopo la scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione non comporta la modifica della platea dei candidati utilmente valutabili, al pari di ogni altra sopravvenuta evenienza.

2.1. Il valore dell'anzianità in rapporto ai diversi uffici da conferire

a) Uffici per i quali è richiesta la terza valutazione (12 anni dalla nomina).

Vengono in considerazione la gran parte degli uffici direttivi di primo grado, esclusi solo quelli – giudicanti e requirenti – di cui all'art. 1 del dl 25 settembre 1989 n. 327, convertito nella legge 24 novembre 1989 n. 380, nonché i posti di presidente del tribunale di sorveglianza. In questo ambito, peraltro, esistono realtà molto diverse, da uffici che, oltre al dirigente, hanno

un organico di cinque giudici (o due sostituti), a uffici che arrivano ad avere più di ottanta magistrati e una decina di semidirettivi. Si tratta di situazioni quantomai varie e le cui differenze richiedono una considerazione diversa. Appare, pertanto, opportuno distinguere tra uffici giudiziari senza figure intermedie tra il dirigente dell'ufficio e i magistrati e uffici che, invece, vedono nella loro pianta organica anche la presenza di ruoli semidirettivi. Nel primo caso, infatti, l'attività del dirigente, pur organizzativa, deve necessariamente partecipare in misura importante al lavoro giudiziario, mentre nella seconda ipotesi gli aspetti organizzativi e dirigenziali sono via via più preminenti e richiedono, quindi, una acquisizione di esperienze indubbiamente superiori. Per gli uffici che in pianta organica non annoverano posti semidirettivi (procuratori aggiunti o presidenti di sezione), pertanto, appare congruo indicare un periodo di quattro anni di positivo esercizio delle funzioni da aggiungere alla anzianità maturata dal magistrato più giovane partecipante al concorso, così da selezionare una platea di candidati tale da assicurare comunque una acquisizione di esperienze in uno o più uffici sufficientemente ricca da consentire la maturazione di un valido profilo professionale. Con riguardo agli uffici, che annoverano in pianta organica posti semidirettivi, invece, sia l'opportunità che il magistrato abbia potuto maturare altre esperienze organizzative, sia la necessità che questi abbia avuto la possibilità di instaurare, in varie forme, rapporti con altri soggetti nell'esercizio di funzioni organizzative, porta a ritenere più congruo il maggior periodo di sei anni di positivo esercizio delle funzioni da aggiungere alla anzianità maturata dal magistrato più giovane partecipante al concorso.

b) Uffici per i quali è richiesta la quarta valutazione (16 anni dalla nomina).

Si tratta degli uffici – giudicanti e requirenti – di cui all'art. 1 del dl 25 settembre 1989 n. 327, convertito nella legge 24 novembre 1989 n. 380, nonché dei posti di presidente del tribunale di sorveglianza. La complessità delle situazioni organizzative sottoposte alla cura, direzione e controllo del dirigente dell'ufficio in questi casi è, indubbiamente, di notevole livello. Per taluni di questi uffici, d'altra parte, per gli stessi incarichi semidirettivi è richiesta una anzianità maggiore ai fini della legittimazione. Tutto ciò porta a ritenere congruo un periodo di otto anni di positivo esercizio delle funzioni rispetto al più giovane partecipante al concorso, così da assicurare che la valutazione avvenga su soggetti in possesso di un patrimonio di esperienze adeguato rispetto alla varietà e complessità dell'ufficio.

c) Uffici per i quali è richiesta la quinta valutazione (20 anni dalla nomina).

Vengono in considerazione gli uffici direttivi della Corte d'appello e della relativa Procura generale, nonché gli uffici direttivi di legittimità di presidente di sezione della Corte di cassazione e di avvocato generale presso la Procura generale della Corte di cassazione. Con riguardo ai capi di corte l'attività organizzativa – che coinvolge l'intero distretto – è un dato preminente, mentre per i posti direttivi di legittimità vengono in considerazione il necessario preventivo esercizio delle funzioni di legittimità per almeno un quadriennio, funzione a cui, di norma, un magistrato può aspirare solo dopo aver

acquisito la quarta valutazione di professionalità. Appare congruo, pertanto, indicare – tenuto conto della più elevata anzianità richiesta per aspirare alle funzioni in oggetto – quale periodo per l'ingresso in una utile comparazione quella di otto anni di positivo esercizio delle funzioni rispetto al più giovane partecipante al concorso.

d) Uffici per i quali è richiesta la sesta valutazione (24 anni dalla nomina) e la settima valutazione (28 anni dalla nomina).

Vengono in considerazione gli uffici direttivi superiori e apicali di legittimità, requirenti e giudicanti, ossia i più elevati incarichi che possono essere ricoperti da un magistrato nel corso della sua vita professionale. Occorre considerare che, con riguardo a questi uffici, non trova applicazione il limite del quadriennio minimo ulteriore di esercizio delle funzioni, per cui appare fisiologico, nella stessa prospettiva normativa, che a tali incarichi possano aspirare magistrati che hanno già maturato una ampia esperienza e vita professionale. Tenuto conto della diversa anzianità richiesta per aspirare alle tipologie di posti, pertanto, appare congruo indicare, quale periodo minimo per la generalità di questi uffici, quello di dieci anni di positivo esercizio delle funzioni rispetto al più giovane partecipante al rispettivo concorso.

2.2. Lo spiccato rilievo e gli uffici specializzati

Il meccanismo sopra descritto impone, in ogni caso, il recupero delle professionalità più rilevanti, che non siano rientrate nella preliminare rosa di aspiranti sottoposti a valutazione comparativa. Lo “spiccato rilievo” di tali professionalità deve essere verificato con riguardo alle peculiarità dell'ufficio da conferire e può riconoscersi in ragione del possesso di doti attitudinali e di merito di eccezionale valenza da parte del candidato non rientrante nella stessa ovvero della inadeguatezza di specifiche attitudini o della presenza di elementi negativi nei candidati ricompresi nella suddetta rosa, oppure, ovviamente, quando concorrono entrambi questi fattori. Una particolare attenzione, poi, va riservata agli uffici caratterizzati da elementi di specializzazione (tribunale di sorveglianza, uffici minorili, procure distrettuali e procure generali di distretti connotati da rilevante criminalità organizzata). Per questi uffici la valutazione in comparazione va estesa a tutti coloro che siano in possesso dei requisiti di specializzazione richiesta – purché abbiano svolto funzioni specialistiche per almeno quattro anni negli ultimi quindici – a prescindere dalla presenza o meno tra quelli ordinariamente valutabili di magistrati “specializzati”.

(omissis)

4. La comparazione

4.1. Il giudizio comparativo

La valutazione comparativa degli aspiranti è effettuata al fine di preporre all'ufficio da ricoprire il candidato più idoneo per attitudini e merito, avuto

riguardo alle esigenze funzionali da soddisfare e, eventualmente, a particolari profili ambientali. Le ragioni della scelta devono risultare da un'espressa motivazione, riferita specificamente anche ai requisiti di indipendenza e prestigio nonché all'assenza di elementi negativi rispetto all'ufficio da ricoprire. Il meccanismo sopra illustrato, in virtù del quale la durata della positiva esperienza professionale rileva come criterio di validazione dei requisiti delle attitudini e del merito, non comporta, in nessun caso, l'esclusione dalla valutazione di alcuno degli aspiranti legittimati. Nel caso in cui le valutazioni per il merito e per le attitudini riportate da due o più candidati al medesimo incarico conducano a un giudizio di sostanziale equivalenza dei rispettivi profili professionali, può essere dato rilievo, in via meramente residuale, alla maggiore anzianità nel ruolo della magistratura, quale espressione della positiva esperienza maturata nel tempo dal magistrato, in virtù di quel criterio di validazione del merito e delle attitudini descritto al paragrafo n. 2. Invero, l'art. 192 OG, tutt'ora vigente, si applica, quale norma di carattere generale, anche per il conferimento degli incarichi direttivi. La citata disposizione, indicando tra i parametri valutabili anche l'anzianità, va interpretata nel senso che essa individua un criterio ordinatorio, il quale può utilmente operare, in via residuale, per consentire l'individuazione tra più candidati, valutati sostanzialmente idonei, di colui al quale va assegnato l'incarico direttivo, nei termini ora specificati. Per il conferimento delle funzioni direttive superiori giudicanti e requirenti di legittimità (presidente aggiunto della Corte di cassazione, presidente del Tribunale superiore delle acque e procuratore generale aggiunto) e delle funzioni apicali giudicanti e requirenti di legittimità (primo presidente della Corte di cassazione e procuratore generale della Corte di cassazione) viene in rilievo quale elemento di valutazione positiva, ai fini del buon andamento dell'amministrazione e per garantire efficacia ed efficienza dell'azione direttiva, la possibilità che l'aspirante assicuri, alla data della vacanza dell'ufficio la permanenza nello stesso per un periodo non inferiore a due anni, salvo che ricorrano particolari circostanze ed esigenze che facciano ritenere necessario un periodo più lungo o, adeguato un periodo più breve.

(omissis)

PARTE II - CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI SEMIDIRETTIVI

Costituiscono imprescindibili condizioni per un corretto esercizio delle funzioni giurisdizionali l'indipendenza, l'imparzialità e l'equilibrio. L'indipendenza consiste nello svolgere le funzioni giurisdizionali senza condizionamenti, rapporti o vincoli che possano influire negativamente o limitare le modalità di esercizio della giurisdizione, avuto anche riguardo al tipo e all'ubicazione dell'ufficio da conferire. L'imparzialità consiste nell'esercizio della giurisdizione condotto in modo obiettivo ed equo rispetto alle parti.

L'equilibrio consiste nell'esercizio della giurisdizione condotto con senso della misura e moderazione, non determinato dagli orientamenti ideologici, politici e religiosi del magistrato e ancorato a fatti concreti, obiettivi e verificati. Ai fini del conferimento degli incarichi semidirettivi deve essere apprezzato anche il prestigio dell'aspirante, valutato in riferimento alla stima acquisita all'interno e all'esterno degli uffici giudiziari di cui abbia fatto parte, oltre che per l'impegno profuso nell'esercizio dell'attività giudiziaria, per il rigore morale, per le doti di carattere e per le qualità umane.

1. I criteri per il conferimento degli incarichi semidirettivi

Ai fini del conferimento di tutti gli uffici semidirettivi, nell'attuale assetto normativo vengono in rilievo soprattutto i parametri delle attitudini e del merito, che, in una valutazione integrata, confluiscono in un giudizio complessivo e unitario. Per quanto riguarda l'anzianità, esclusa la pari rilevanza rispetto ai parametri ora indicati, la stessa viene in considerazione nei limiti indicati al successivo paragrafo n. 2. Non possono essere conferiti incarichi semidirettivi a seguito di concorso virtuale.

1.1. Il merito

L'art. 12, comma 10, d.lgs 160/2006, nel testo modificato dall'art. 2, comma 3, l. 111/2007, prevede espressamente che, ai fini del conferimento delle funzioni semidirettive di primo e di secondo grado, occorre tenere conto degli «elementi desunti attraverso le valutazioni di cui all'articolo 11, commi 3 e 5». Dalla interpretazione sia letterale sia sistematica delle indicate disposizioni di legge, si desume inequivocabilmente che anche per l'attribuzione degli incarichi semidirettivi va considerata e verificata l'attività giudiziaria espletata dal magistrato, giacché da essa non può prescindere nella valutazione di idoneità dell'aspirante a ricoprire l'ufficio richiesto. Il profilo del "merito" investe quindi la verifica dell'attività giudiziaria svolta e ha lo scopo di ricostruire in maniera completa il profilo professionale del magistrato. In tale criterio rientra la valutazione dei parametri della capacità, della laboriosità, della diligenza e dell'impegno, così come definiti dall'art. 11 d.lgs 160/2006. In particolare: a) la capacità si desume: dalla preparazione giuridica e dal grado di aggiornamento rispetto alle novità normative, dottrinali e giurisprudenziali; dal possesso delle tecniche di argomentazione e di indagine, anche in relazione all'esito degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento; dalla conduzione delle udienze da parte di chi le dirige o le presiede, dalla idoneità a utilizzare, dirigere e controllare l'apporto dei collaboratori e degli ausiliari; dall'attitudine a cooperare secondo criteri di opportuno coordinamento con altri uffici giudiziari aventi competenze connesse o collegate; b) la laboriosità si desume: dalla produttività, intesa come numero e qualità degli affari trattati in rapporto alla tipologia e alla condizione organizzativa e strutturale degli uffici; dai tempi di smaltimento del lavoro; dall'attività di collaborazione svolta all'interno dell'ufficio;

c) la diligenza si desume: dall'assiduità e dalla puntualità nella presenza in ufficio, nelle udienze e nei giorni stabiliti; dal rispetto dei termini per la redazione e il deposito dei provvedimenti, o comunque per il compimento di attività giudiziarie; dalla partecipazione alle riunioni previste dall'Ordinamento giudiziario per la discussione e l'approfondimento delle innovazioni legislative, nonché per la conoscenza e l'evoluzione della giurisprudenza; d) l'impegno si desume: dalla disponibilità alle sostituzioni, riconducibili alle applicazioni e supplenze, se e in quanto rispondano alle norme di legge e alle direttive del Consiglio superiore della magistratura, e siano necessarie al corretto funzionamento dell'ufficio; dalla frequenza nella partecipazione ai corsi di aggiornamento organizzati dalla Scuola superiore della magistratura o, comunque, atteso che l'ammissione ai medesimi non dipende solo dalla richiesta del magistrato, nella disponibilità a partecipare agli stessi, con la precisazione che i corsi rilevanti, fino a quando non sarà operativa la precisata scuola, sono quelli organizzati dal Consiglio superiore della magistratura; dalla collaborazione alla soluzione dei problemi di tipo organizzativo e giuridico, la quale, affinché sia evitata la corsa a iniziative inutili e scoordinate, assume rilevanza se richiesta. Le valutazioni relative a ciascuno dei quattro parametri indicati, seppure fondate sugli indicatori fissati dalla circolare sulla valutazione di professionalità deliberata il 4 ottobre 2007 (Circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007), vanno sinteticamente espresse previa selezione di quelli rilevanti e significativi in relazione all'incarico per il quale è stata presentata domanda. I dirigenti degli uffici e i Consigli giudiziari che in ragione del proprio ufficio abbiano conoscenza di procedimenti penali o disciplinari nei confronti di un magistrato sottoposto a valutazione, danno atto della pendenza senza procedere ad autonomi accertamenti sui fatti oggetto del procedimento.

1.2. Le attitudini

Due sono le categorie generali per la valutazione delle attitudini semidirettive, alle quali si aggiungono, per i posti di presidente sezione lavoro, le competenze specifiche maturate in materia.

1.2.1. Le attitudini funzionali

La prima categoria generale, richiesta dal comma 12 dell'art. 12 d.lgs n. 160/06 anche per il conferimento degli incarichi semidirettivi, è riscontrata nella capacità di organizzare, programmare e gestire le risorse in rapporto alle necessità dell'ufficio e alle risorse disponibili. Viene inoltre individuata nella propensione all'impiego delle tecnologie avanzate e alla capacità di valorizzare le attitudini dei magistrati e dei funzionari nonché di ideare e realizzare gli adattamenti organizzativi dando piena e compiuta attuazione alle previsioni tabellari. La normativa primaria (comma 10 dell'art. 12 del d.lgs n. 160/06) individua inoltre alcuni elementi specifici e significativi per la valutazione attitudinale quali le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e coordinamento investigativo nazionale, i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati nonché

ogni altro elemento che ponga in evidenza l'attitudine specifica acquisita anche fuori del servizio in magistratura. Per ogni attività di direzione, di organizzazione, di collaborazione e coordinamento, non ci si limita a prendere atto del suo avvenuto espletamento, ma sono messi in particolare evidenza i risultati conseguiti. Nell'ambito di questa verifica attitudinale va, inoltre, riconosciuta particolare pregnanza alla pluralità delle esperienze maturate, soprattutto nei primi anni di esercizio delle funzioni, che contribuiscono alla formazione di un variegato patrimonio professionale. Nondimeno, nel prosieguo della vita professionale, significativo rilievo assume la scelta di un percorso professionale maggiormente specializzato, e conseguentemente la conoscenza delle problematiche specifiche del settore in cui dovrà essere svolta la funzione semidirettiva, in ragione del ruolo centrale da riconoscere a chi ricopre un incarico semidirettivo sia nell'esercizio dell'attività giurisdizionale sia nel campo dell'"organizzazione".

In particolare le doti organizzative vanno verificate con riguardo ai parametri e agli indicatori dell'attitudine direttiva, individuati di concerto con il Ministero della giustizia ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera *d*, d.lgs 160/2006, esplicitati come segue:

Parametro: capacità di organizzare e programmare l'attività

Indicatori:

1. Esperienze di direzione e organizzazione, desunte dallo svolgimento, effettivo o vicario, di funzioni direttive, semidirettive o di coordinamento di posizioni tabellari o gruppi di lavoro. Assumono rilievo:

1.1. Attività di indirizzo nei confronti del dirigente amministrativo e/o di diretta gestione degli uffici.

1.2. Predisposizione e osservanza delle tabelle degli uffici giudicanti e dei programmi organizzativi degli uffici requirenti.

1.3. Gestione dei flussi e tempi di definizione dei procedimenti, anche alla stregua delle indicazioni contenute nelle tabelle, nel programma organizzativo e nel rapporto informativo annuale sull'andamento dell'ufficio.

1.4. Promozione dell'innovazione tecnologica.

1.5. Vigilanza, nei casi previsti dall'Ordinamento giudiziario, nei confronti dei magistrati ordinari e onorari, degli uffici del giudice di pace e degli uffici NEP. Per i dirigenti e coloro che ricoprono incarichi semidirettivi, va valutata anche la diligenza e il rispetto delle circolari consiliari nella redazione dei rapporti informativi ai fini dei pareri per le valutazioni di professionalità e di quelli attitudinali, e in tutti gli altri casi in cui sono previsti dall'ordinamento. Assumono rilievo al riguardo anche i rapporti di carattere preliminare di cui al Paragrafo 5.3.3. A tal fine il Consiglio conserva in un apposito archivio informatico l'elenco dei rapporti informativi che per genericità, lacunosità, carenza di documentazione, contraddittorietà, tardività sono stati ritenuti inadeguati dal Consiglio superiore, anche su segnalazione del Consiglio giudiziario. Di tale inserimento sarà data comunicazione al magistrato che ha redatto il rapporto il quale potrà formulare osservazioni al Consiglio superiore della magistratura entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione.

2. Esperienze di collaborazione nell'attività di direzione e/o organizzazione. Assumono rilievo:

2.1. Deleghe organizzative ricevute dal dirigente dell'ufficio, in conformità alla normativa sull'organizzazione degli uffici giudiziari.

2.2. Attività di ausilio e assistenza anche nella redazione dei progetti tabellari o dei programmi organizzativi e nella gestione degli uffici giudiziari.

3. Esperienze di organizzazione del lavoro giudiziario. Assumono rilievo:

3.1. Organizzazione del lavoro in relazione alla gestione degli affari, tenuto conto della loro complessità e dei carichi di lavoro.

3.2. Organizzazione del ruolo di udienza.

3.3. Organizzazione e direzione di collaboratori e ausiliari.

4. Esperienze di coordinamento investigativo. Assumono rilievo:

4.1. Attività di coordinamento o collaborazione con altri uffici svolta all'interno della DNA o con magistrati appartenenti alla DNA.

4.2. Attività di coordinamento o collaborazione investigativa a livello infradistrettuale, interdistrettuale, nazionale ovvero internazionale, svolta anche in posizione di fuori ruolo, a diretto supporto della funzione giudiziaria.

5. Relazioni rilevanti per l'organizzazione e l'esercizio della funzione giudiziaria. Assumono rilievo:

5.1. Rapporti dei magistrati direttivi e semidirettivi: a) con magistrati, dirigenti e personale amministrativo; b) con i sindacati del personale amministrativo nel settore dell'organizzazione del lavoro; c) con le autorità amministrative in materia di gestione delle dotazioni dell'ufficio e in materia di sicurezza; d) con la classe forense e i suoi organismi di rappresentanza; e) con le altre categorie professionali e con l'utenza in relazione alla predisposizione e gestione dei servizi.

5.2. Rapporti dei magistrati senza funzioni direttive o semidirettive: a) con gli altri magistrati, con i dirigenti e il personale amministrativo, con la classe forense, le altre categorie professionali e con coloro che si avvalgono dei servizi della giustizia; b) con autorità esterne (forze di polizia, servizi sociali minorili, strutture sanitarie e penitenziarie etc.), nello svolgimento delle funzioni giudiziarie.

6. Valorizzazione delle attitudini dei magistrati e funzionari. Assumono rilievo:

6.1. Programmazione e gestione di riunioni organizzative funzionali alla trattazione degli affari e alla risoluzione di problemi organizzativi.

6.2. Programmazione e gestione di riunioni funzionali alla discussione e all'approfondimento di innovazioni legislative e orientamenti giurisprudenziali.

6.3. Promozione e utilizzo dell'innovazione tecnologica.

6.4. Sviluppo e promozione delle attitudini organizzative dei collaboratori.

6.5. Rispetto e valorizzazione delle pari opportunità.

7. Rispetto della sfera di autonomia professionale del giudice o del sostituto procuratore.

8. Formazione (anche precedente l'ingresso in magistratura) in materia organizzativa e gestionale. Assumono rilievo:

8.1. Corsi di formazione frequentati in qualità di partecipante, relatore, coordinatore.

8.2. Attività di progettazione e organizzazione della formazione professionale e del tirocinio.

9. Esperienze di direzione, organizzazione e collaborazione maturate in ambito non giudiziario. Assumono rilievo:

9.1. Partecipazione all'attività di direzione, organizzazione e collaborazione svolta presso gli organi elettivi previsti dall'ordinamento giudiziario (CSM e Consigli giudiziari); partecipazione all'attività di direzione e di organizzazione svolta in posizione di fuori ruolo o previa autorizzazione del CSM presso organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, organi amministrativi (tra i quali ministeri, authority, Scuola superiore della magistratura), organizzazioni internazionali.

9.2. Attività di direzione, organizzazione, collaborazione svolte per effetto di incarichi previsti da disposizioni legislative.

9.3. Esercizio, prima dell'ingresso in magistratura, di funzioni di direzione e organizzazione significative e rilevanti per l'organizzazione giudiziaria.

Parametro: capacità di gestire le risorse

Indicatori:

1. Controllo sull'andamento generale dell'ufficio. Assumono rilievo:

1.1. Raggiungimento di standard di efficienza nel lavoro giudiziario e amministrativo, in relazione al programma organizzativo dell'ufficio o alla risoluzione di particolari profili problematici;

1.2. Ideazione e realizzazione di metodi operativi e di gestione dei servizi anche nell'esercizio di funzioni non dirigenziali.

1.3. Ideazione, programmazione e realizzazione tempestiva di adattamenti organizzativi e gestionali.

2. Propensione all'uso di tecnologie avanzate. Assumono rilievo:

2.1. Utilizzazione e valorizzazione dei programmi informatici per la gestione degli affari o del personale, desumibile anche dall'attività di referente informatico o collaborazione con lo stesso nell'ambito del proprio ufficio.

2.2. Rapporti con le autorità ministeriali deputate alla gestione delle risorse informatiche per la predisposizione, l'applicazione o lo sviluppo dei suddetti programmi.

3. Attuazione del progetto di organizzazione tabellare o del programma organizzativo. Assumono rilievo:

3.1. Approvazione dei progetti da parte del CSM.

3.2. Approvazione delle successive variazioni tabellari.

3.3. Valutazione dei progetti di organizzazione degli uffici requirenti.

3.4. Provvedimenti di applicazione e supplenza.

3.5. Raggiungimento degli obiettivi prefissati nel progetto organizzativo.

3.6. Utilizzazione dei magistrati onorari.

Gli indicatori di cui ai precedenti parametri (ad eccezione dei punti 7, 8 – quando riferiti all’attività svolta precedentemente all’ingresso in magistratura – e 9) devono essere valutati tenendo conto dei risultati conseguiti in rapporto all’attività, alla tipologia di ufficio in cui l’attività viene svolta (in relazione alla grandezza, al bacino di utenza, ai flussi di affari, al contesto geografico e sociale che connota il bacino di utenza) e alla situazione organizzativa e strutturale dell’ufficio stesso. Per quanto concerne l’indicatore di cui al punto 7, il giudizio sulla sua sussistenza, quando non emergano dati di segno contrario, dovrà essere espresso con la formula “nulla da rilevare”. La mancanza di pregresse esperienze direttive o semidirettive, eventualmente svolte anche in via di fatto, impone che il giudizio prognostico sull’attitudine direttiva sia formulato sulla base della complessiva attività giudiziaria svolta dal candidato.

Ai fini della valutazione della sussistenza dei requisiti per il conferimento di un incarico semidirettivo assume rilievo, per i soggetti indicati al paragrafo 5.2 ult. co., l’effettivo esercizio per un tempo congruo delle funzioni relative all’incarico di provenienza.

1.2.2. Le funzioni omologhe

La seconda categoria che viene in rilievo nell’ambito del profilo attitudinale è quella dell’esercizio di “funzioni omologhe”, attraverso la quale vengono in rilievo l’identità o l’analogia delle funzioni esercitate per determinati periodi, in qualsiasi sede e grado di giurisdizione, in relazione all’ufficio semidirettivo vacante. Va riconosciuta rilevanza alle specifiche esperienze maturate attraverso l’esercizio effettivo per almeno cinque anni negli ultimi dodici anni di funzioni omologhe (giudicanti e requirenti) rispetto a quelle del posto da coprire, con l’ulteriore necessità che tre anni siano continuativi.

1.2.3. Le attitudini specifiche

Per i posti di presidente sezione lavoro, nell’ambito del parametro attitudinali, va anche considerata la competenza desunta dall’esercizio esclusivo o prevalente di attività giurisdizionale in materia per almeno cinque anni negli ultimi quindici, avuto riguardo alla data della vacanza, e da pubblicazioni scientifiche di rilevante interesse.

2. Il valore dell’esperienza

Con la riforma dell’Ordinamento giudiziario, è stata esclusa la rilevanza dell’anzianità quale parametro di valutazione anche in relazione al conferimento degli uffici semidirettivi. Il periodo trascorso dal conferimento delle funzioni giudiziarie conserva valore solo in termini di “indice dell’esperienza professionale acquisita”. Invero, la durata della positiva esperienza professionale rileva come criterio di validazione dei requisiti delle attitudini e del merito, dei quali attesta la costanza e la persistenza e perciò lo specifico valore.

Il dato esperienziale è destinato ad avere un peso specifico nella valutazione delle attitudini e del merito, fino a potersi considerare requisito di ingresso per una prima utile comparazione. In altri termini, si può affermare

che una maggiore esperienza professionale, purché strettamente collegata a positive valutazioni sul piano delle attitudini e del merito, segnala che il magistrato ha maturato una capacità professionale e un profilo attitudinale peculiari che gli consentono di affrontare con maggiore sollecitudine e in termini più adeguati le problematiche relative alla conduzione e gestione di un ufficio semidirettivo. In questa prospettiva appare prefigurabile un meccanismo di selezione valutativa che, partendo dal più giovane partecipante al concorso, determini e circoscriva l'ambito di aspiranti che in una fase preliminare possono essere posti tra loro in significativa e utile valutazione comparativa. Tra gli aspiranti utilmente collocati in quest'area di valutazione, l'anzianità non assume poi alcun ulteriore rilievo, dovendosi la stessa tradurre in esperienze maturate e attività realizzate, valutabili solo all'interno dei parametri del merito e delle attitudini. Nella prospettiva sopra considerata, risulta quindi necessario indicare, per ogni tipologia di ufficio semidirettivo, l'arco temporale di positivo esercizio delle funzioni da considerare al fine di individuare una prima platea di aspiranti che è utile valutare, anche al fine di addivenire a una razionalizzazione dell'azione amministrativa. Va precisato, sul punto, che la parametrizzazione deve necessariamente essere ancorata al concorso in concreto, ossia alla considerazione degli effettivi partecipanti (dal meno anziano dei quali, avuto riguardo alla valutazione di professionalità richiesta dalla legge per il tipo d'ufficio messo a concorso, deve essere misurato lo scorrimento di anzianità come positiva esperienza acquisita), e non in astratto, ossia a partire dalla data utile per il conseguimento della valutazione minima di professionalità richiesta per il conferimento dell'ufficio, atteso che, altrimenti, l'operazione rischierebbe di assumere il significato di una mera sostituzione del termine di legittimazione per la partecipazione al concorso previsto dalla legge con un nuovo termine imposto con normativa secondaria. La valutazione comparativa deve necessariamente estendersi a tutti i concorrenti nelle seguenti ipotesi: a) quando tra i singoli aspiranti la differenza di esperienza professionale maturata sia inferiore all'arco temporale da considerare per l'individuazione della preliminare platea dei valutabili, come previsto per la tipologia di ufficio messo a concorso; b) quando, in applicazione del meccanismo di selezione valutativa sopra individuato, un unico magistrato risulti in possesso del dato di esperienza professionale che consentirebbe l'ingresso nella preliminare platea di aspiranti utilmente valutabili. Da ultimo va precisato che l'eventuale revoca del più giovane dei partecipanti al concorso intervenuta dopo la scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione non comporta la modifica della preliminare platea dei candidati utilmente valutabili, al pari ogni altra sopravvenuta evenienza.

2.1. Il valore dell'esperienza in rapporto ai diversi uffici da conferire

a) uffici semidirettivi giudicanti per i quali è richiesta la seconda valutazione (8 anni dalla nomina). Vengono in considerazione la gran parte degli uffici semidirettivi di primo grado, esclusi solo quelli di presidente della

sezione dei giudici unici per le indagini preliminari negli uffici aventi sede nelle città di cui all'art. 1 del dl 25 settembre 1989 n. 327, convertito nella legge 24 novembre 1989 n. 380.

In questo ambito, peraltro, esistono realtà molto diverse, per numero di magistrati e semidirettivi in organico. Sono equiparati ai fini della legittimazione tribunali con uno o due presidenti di sezione e procure con un solo procuratore aggiunto e uffici che hanno oltre venti presidenti di sezione e nove procuratori aggiunti. Appare pertanto opportuno differenziare il fattore "durata" per il positivo esercizio delle funzioni e della costante capacità professionale rapportandolo alla diversa dimensione degli uffici giudiziari, anch'essi distinti in ragione del numero di semidirettivi presenti in organico. Avendo presente che la proporzione tra magistrati addetti al tribunale e relativi presidenti di sezione è diversa da quella esistente tra sostituti procuratori e relativi procuratori aggiunti, l'individuazione degli uffici va operata a seconda che l'ufficio semidirettivo sia giudicante ovvero requirente.

Ciò premesso appare congruo indicare quale periodo per l'ingresso in una utile comparazione:

1) 6 anni di positivo esercizio delle funzioni, rispetto al più giovane partecipante al concorso, per gli uffici giudicanti che annoverano sino a cinque presidenti di sezione;

2) 6 anni di positivo esercizio delle funzioni, rispetto al più giovane partecipante al concorso, per gli uffici requirenti con un procuratore aggiunto;

3) 8 anni di positivo esercizio delle funzioni, rispetto al più giovane partecipante al concorso, per gli uffici giudicanti con un numero di presidenti di sezione compreso fra sei e undici e per la funzione di aggiunto dell'ufficio GOP/GUP;

4) 8 anni di positivo esercizio delle funzioni, rispetto al più giovane partecipante al concorso, per gli uffici requirenti con due o con tre procuratori aggiunti;

5) 10 anni di positivo esercizio delle funzioni, rispetto al più giovane partecipante al concorso, per gli uffici giudicanti con un numero di presidenti di sezione superiore a undici;

6) 10 anni di positivo esercizio delle funzioni, rispetto al più giovane partecipante al concorso, per gli uffici requirenti con un numero di procuratori aggiunti superiore a tre.

b) uffici per i quali è richiesta la terza valutazione (12 anni dalla nomina). Si tratta degli uffici di Presidenti di sezione dei giudici unici per le indagini preliminari aventi sedi nelle città di cui all'art. 1 del dl 25 settembre 1989 n. 327, convertito nella legge 24 novembre 1989 n. 380 (funzioni semidirettive giudicanti elevate). La complessità delle situazioni organizzative sottoposte al controllo del titolare dell'incarico semidirettivo è, indubbiamente, di notevole livello, come confermato dalla scelta del legislatore di individuare una più avanzata età di legittimazione per il conferimento delle funzioni. Tutto ciò porta a ritenere congruo un periodo aggiuntivo di 10 anni di positivo esercizio delle funzioni rispetto al più giovane partecipante al concorso, così

da assicurare che la valutazione avvenga su soggetti in possesso di un patrimonio di esperienze adeguato rispetto alla varietà e complessità dell'ufficio.

c) uffici per i quali è richiesta la quarta valutazione (16 anni dalla nomina). Vengono in considerazione gli uffici semidirettivi di presidente di sezione e di avvocato generale presso le Corti d'appello. L'individuazione delle fasce di riferimento non può tener conto per le procure generali del numero dei posti semidirettivi previsti in pianta organica, atteso che l'avvocato generale è sempre pari a uno, ragion per cui le stesse vanno rapportate al numero dei sostituti procuratori generali. Le funzioni da ricoprire presso gli uffici giudiziari di secondo grado richiedono necessariamente una maggiore esperienza professionale quale periodo per l'ingresso in una utile comparazione, sicché appare congruo indicare in:

1) 6 anni di positivo esercizio delle funzioni, rispetto al più giovane partecipante al concorso, per le corti di appello che hanno sino a otto presidenti di sezione; 2) 6 anni di positivo esercizio delle funzioni, rispetto al più giovane partecipante al concorso, per le procure generali che hanno sino a otto sostituti procuratori; 3) 8 anni di positivo esercizio delle funzioni, rispetto al più giovane partecipante al concorso, per le corti di appello che hanno più di otto presidenti di sezione; 4) 8 anni di positivo esercizio delle funzioni, rispetto al più giovane partecipante al concorso, per le procure generali che hanno più di otto sostituti procuratori.

2.2. *Lo spiccato rilievo*

Il meccanismo sopra descritto impone, in ogni caso, il recupero delle professionalità più rilevanti, che non siano rientrate nella preliminare rosa di aspiranti sottoposti a valutazione comparativa. Lo "spiccato rilievo" di tali professionalità deve essere verificato con riguardo alle peculiarità dell'ufficio da conferire e può riconoscersi in ragione del possesso di doti attitudinali e di merito di eccezionale valenza da parte del candidato non rientrante nella stessa ovvero della inadeguatezza di specifiche attitudini o della presenza di elementi negativi nei candidati ricompresi nella suddetta rosa, oppure, ovviamente, quando concorrono entrambi questi fattori.

(omissis)

4. La comparazione

4.1. *Il giudizio comparativo*

La valutazione comparativa degli aspiranti è effettuata al fine di preporre all'ufficio da ricoprire il candidato più idoneo per attitudini e merito, avuto riguardo alle esigenze funzionali da soddisfare e, eventualmente, a particolari profili ambientali. Le ragioni della scelta devono risultare da un'espressa motivazione, riferita specificamente anche ai requisiti di indipendenza e prestigio nonché all'assenza di elementi negativi rispetto all'ufficio da ricoprire. Il meccanismo sopra illustrato, in virtù del quale la durata della positiva esperienza

professionale rileva come criterio di validazione dei requisiti delle attitudini e del merito, non comporta, in nessun caso, l'esclusione dalla valutazione di alcuno degli aspiranti legittimati. Nel caso in cui le valutazioni per il merito e per le attitudini riportate da due o più candidati al medesimo incarico conducano a un giudizio di sostanziale equivalenza dei rispettivi profili professionali, può essere dato rilievo, in via meramente residuale, alla maggiore anzianità nel ruolo della magistratura, quale espressione della positiva esperienza maturata nel tempo dal magistrato, in virtù di quel criterio di validazione del merito e delle attitudini descritto al paragrafo n. 2. Invero, l'art. 192 OG, tutt'ora vigente, si applica, quale norma di carattere generale, anche per il conferimento degli incarichi semidirettivi. La citata disposizione, indicando tra i parametri valutabili anche l'anzianità, va interpretata nel senso che essa individua un criterio ordinatorio, il quale può utilmente operare, in via residuale, per consentire l'individuazione tra più candidati, valutati ugualmente idonei, di colui al quale va assegnato l'incarico semidirettivo, nei termini ora specificati.

(omissis)

PARTE III - CONFERMA PER I MAGISTRATI CHE SVOLGONO FUNZIONI DIRETTIVE E SEMIDIRETTIVE

1. Premessa

La verifica sull'operato dei dirigenti e dei titolari di incarichi semidirettivi introdotto dagli artt. 45 e 46 d.lgs 160/06 costituisce un passaggio essenziale per l'attuazione delle finalità sottese al principio della temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi. Con il meccanismo della conferma si è infatti inteso responsabilizzare i magistrati con compiti di direzione e di collaborazione direttiva, incentivandoli, in vista della verifica, ad accrescere la propria professionalità e la funzionalità dell'ufficio o dei settori cui sono preposti, garantendo al contempo che l'idoneità del magistrato a continuare a svolgere la relativa funzione sia accertata sulla base del servizio prestato e dei risultati conseguiti.

2. L'oggetto della valutazione

Oggetto di valutazione in sede di conferma è principalmente la capacità organizzativa, di programmazione e di gestione dell'ufficio ovvero dei singoli settori di questo affidati al magistrato, da valutarsi alla luce dei risultati conseguiti e di quelli programmati, nonché l'attività giudiziaria in concreto espletata dal magistrato, nella diversa misura in cui – in relazione alla natura dell'incarico svolto (di direzione o di collaborazione alla funzione direttiva) e alle dimensioni dell'ufficio – la stessa rilevi nella valutazione finalizzata alla scelta dei dirigenti da proporre agli uffici direttivi e semidirettivi. Nell'ambito degli uffici giudiziari giudicanti e requirenti i concetti di organizzazione e di capacità organizzativa devono essere intesi in modo appropriato alle caratteri-

stiche della giurisdizione e del servizio giustizia. L'organizzazione del servizio include perciò in sé, non solo, la dimensione materiale, logistica, tecnologica e di utilizzazione delle risorse umane e finanziarie disponibili ma, anche, tutti i profili di coordinamento tecnico, culturale e professionale dei magistrati. A sua volta la capacità di organizzare e di esercitare funzioni direttive e semidirettive si fonda sulla competenza tecnica, sull'autorevolezza culturale e sull'indipendenza da impropri condizionamenti e si esprime nella efficace risoluzione dei problemi concreti dell'ufficio o del settore cui si è preposti nonché nel positivo coordinamento professionale dei magistrati, da attuarsi nelle forme meglio rispondenti alle dimensioni e alle peculiarità dei diversi uffici.

3. Il procedimento di conferma (*omissis*)

4. L'attività del Consiglio superiore della magistratura

Il Consiglio superiore della magistratura, ai fini delle sue determinazioni, valuta, oltre al parere espresso dal Consiglio giudiziario o dal Consiglio direttivo della Corte di cassazione, unitamente a tutti gli atti ivi richiamati e agli altri elementi esistenti presso lo stesso Consiglio superiore (programmi organizzativi e tabellari, sentenze disciplinari, procedure pendenti o definite presso la I commissione, attività di formazione) anche gli esiti delle ispezioni ministeriali realizzate nel quadriennio presso l'ufficio del magistrato da confermare, gli eventuali incarichi extragiudiziari da questi espletati e può assumere anche ulteriori elementi di conoscenza. In presenza di un giudizio positivo, il Consiglio superiore della magistratura adotta la delibera di conferma nell'incarico direttivo o semidirettivo del magistrato con decorrenza comunque dal momento della scadenza quadriennale. La delibera del Consiglio superiore della magistratura deve essere inviata al Ministero della giustizia per i provvedimenti di sua competenza ai sensi dell'art. 17, l. 195/58. La V commissione del Consiglio superiore della magistratura, quando riscontra elementi che possano portare alla formulazione di un giudizio negativo, deve procedere all'audizione del magistrato sottoposto alla valutazione di conferma. In presenza di un giudizio negativo, il Consiglio superiore della magistratura adotta la delibera di non conferma del magistrato dall'incarico direttivo o semidirettivo. La delibera di non conferma deve essere inviata al Ministero della giustizia per provvedimenti di sua competenza ai sensi dell'art. 17, l. 195/58.

5. Effetti della delibera di conferma

La delibera di conferma non incide sulla legittimazione a partecipare ai concorsi banditi dal Consiglio superiore della magistratura sia per i trasferimenti sia per il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi.

6. Effetti della delibera di non conferma

Il magistrato non confermato risulta decaduto dal momento della scadenza quadriennale. Egli resta nello stesso ufficio e non può svolgere, neppure in via di fatto, funzioni di reggenza o di supplenza ai sensi degli artt. 104, 108

e 109 OG per il quinquennio successivo al provvedimento di non conferma. La delibera di non conferma non incide sulla legittimazione a partecipare ai concorsi banditi dal Consiglio superiore della magistratura per i trasferimenti ordinari; il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi incontra i limiti dettati dagli artt. 45 e 46 d.lgs 160/2006.

7. Conferimento di altro ufficio direttivo o semidirettivo

Il conferimento di un diverso incarico direttivo o semidirettivo, successivo alla scadenza del primo quadriennio, costituisce manifestazione di volontà del Consiglio, seppure nella forma implicita, di positiva valutazione delle funzioni direttive o semidirettive in precedenza svolte dal magistrato, rendendo superflua l'adozione di una espressa delibera di conferma.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
Risoluzione del 29 luglio 2010 sulla formazione professionale
dei dirigenti degli uffici giudiziari

(omissis)

Il Consiglio superiore della magistratura, premesso che: all'esito dei seguenti incontri di studio:

(omissis)

il Comitato scientifico e il coordinatore dei seminari, dott. Giovanni Xilo, hanno elaborato i relativi report sui risultati raggiunti; ritenuto opportuno riservare a tali dati una adeguata riflessione delibera di approvare la seguente risoluzione:

«Dal 5 luglio 2009 al 19 aprile 2010 si è svolto un ciclo sperimentale di 5 incontri di studio denominati “Strumenti per i capi degli uffici: La comunicazione pubblica, la valutazione delle prestazioni, governare le interdipendenze organizzative”.

Tale intervento formativo è stato rivolto a presidenti di tribunale e procuratori della Repubblica (nonché a presidenti di sezione con delega e procuratori aggiunti per gli uffici metropolitani) suddivisi in gruppi selezionati secondo le unità di giudici e il numero o tipologia delle sezioni dei tribunali di riferimento (specificamente, uffici di grandi, medio-grandi, medio-piccole, piccole dimensioni, e uffici specializzati minorili e di sorveglianza), con l'obiettivo principale di approfondire alcune tematiche gestionali oggi particolarmente rilevanti per la gestione e il governo dei servizi e delle attività della giustizia civile e penale, tenendo conto del ruolo e dei compiti del dirigente di uffici giudiziari.

Esaurito il ciclo di incontri, avendo avuto essi carattere sperimentale (quindi, realizzati in un'ottica di “laboratorio” e di osservazione), si impone un'analisi di tale esperienza formativa, per verificare se essa abbia risposto agli obiettivi, sia dal punto di vista dei contenuti che dal punto di vista del metodo, e quali siano stati gli aspetti positivi e quali quelli critici, al fine di

Questione giustizia n. 2-3, 2013

valorizzare e consolidare i primi e superare i secondi adottando eventuali correttivi alla progettazione e realizzazione di un ulteriore percorso formativo.

Dal punto di vista didattico la vera “sfida” del corso è consistita nell’introduzione di contenuti professionali e di *know how* tipicamente manageriali:

- nell’ambito di un background consolidato e di natura esclusivamente giuridica;

- nei confronti di capi di ufficio prevalentemente over 50;
- per titolari di uffici grandi o molto grandi.

La reazione dell’aula, è stato tutt’altro che negativa sui temi proposti, dichiarati da tutti come cruciali e fondamentali per la gestione quotidiana e strategica del loro lavoro. Nessun partecipante ha dichiarato in aula o nelle schede di feedback che i loro problemi sono altri ma, nelle segnalazioni di criticità, che i loro problemi sono “anche altri” senza indicare però priorità e criticità molto diverse.

Se i temi sono stati prevalentemente considerati pertinenti e cruciali, le criticità segnalate sono state prevalentemente legate a queste dimensioni:

- l’esigenza di personalizzare la loro trattazione al contesto degli uffici giudiziari;

- l’esigenza di approfondire di più le tematiche;
- la necessità di favorire un maggiore confronto fra i partecipanti.

Sulla prima criticità, contrapposta a chi ha peraltro apprezzato il carattere “teorico-concettuale” delle lezioni, trattandosi di aula di formazione e non di addestramento e di seminari rivolti a manager e non a tecnici, si segnala la sua inevitabilità, soprattutto nelle prime realizzazioni, per diversi ordini di motivi:

- anzitutto legati a difficoltà da parte di alcuni partecipanti a reinterpretare il loro ruolo in chiave manageriale;

- in secondo luogo legati all’oggettiva assenza di un background consolidato di esperienze e realizzazioni illustrabili anche solo a livello di esempio.

Si ricorda che la metodologia didattica prescelta ha previsto la divisione dei partecipanti all’incontro di studio in tre gruppi, coordinati da un docente di organizzazione pubblica dei servizi, presente ai lavori, e la conduzione dei gruppi da parte di tre docenti esperti, rispettivamente in materia di comunicazione pubblica, di valutazione delle politiche pubbliche e di controllo di gestione e di metodologie organizzative, affiancati da un dirigente di ufficio requirente e un dirigente di ufficio giudicante per ciascun gruppo. I docenti esterni, unitamente ai relatori magistrati e al coordinatore, hanno partecipato, per ciascun seminario, a un incontro preparatorio finalizzato alla progettazione *ex ante* dei contenuti del corso per garantire sia l’adattamento dei temi alle specificità della giustizia che unitarietà e coerenza fra i diversi moduli del percorso formativo proposto. Infatti, salvo il coordinatore dei seminari, dottor Giovanni Xilo, i docenti coinvolti, dottor Maurizio Carbognin, prof. Marcantonio Muzi Falcone e prof. Giancarlo Vecchi, tutti di altissima professionalità nel campo di loro competenza, non avevano specifiche esperien-

ze negli uffici giudiziari e peraltro, anche i magistrati che li hanno affiancati erano nuovi a tale metodo di formazione.

La successione dei seminari nel loro svolgimento ha consentito il progressivo incremento dell'esperienza dei docenti sui temi della giustizia, il loro maggior affiatamento con i magistrati che li hanno affiancati e una migliore taratura del metodo e degli argomenti in relazione alla tipologia degli uffici coinvolti (ad esempio con la predisposizione di casi giudiziari da trattare in aula), consentendo il progressivo adattamento del linguaggio manageriale al sistema giudiziario e una concreta interrelazione tra esperienze manageriali e quelle giudiziarie.

Ciò fa ritenere necessari quegli interventi, propedeutici ai seminari, che progressivamente informino e preparino in maniera più approfondita il gruppo dei docenti sui vincoli e riferimenti normativi propri del sistema giustizia, consentano l'adattamento del loro linguaggio per renderlo più facilmente fruibile da parte dei capi degli uffici giudiziari e favoriscano la predisposizione di argomenti e casistica con i magistrati che li affiancheranno nei singoli gruppi.

L'esigenza di approfondire di più le tematiche e la necessità di favorire un maggiore confronto fra i partecipanti, sono invece criticità legate non al contenuto didattico ma ai vincoli particolarmente stringenti dei tempi di lavoro dei seminari.

Le difficoltà riscontrate, quindi, sono da collegare alla novità della metodologia seguita e agli intensi programmi di lavoro previsti per ottimizzare i tempi e contenere le spese.

In merito ai temi oggetto di futuri seminari, tutte le aule hanno segnalato come prioritari le seguenti dimensioni manageriali:

| <i>Dimensioni</i> | <i>Temi specifici</i> |
|-------------------------------|--|
| Il ruolo del capo | Contenuti del ruolo (le aspettative da soddisfare); Poteri e doveri del capo; Il project management; |
| La gestione delle persone | Gestione del personale togato; Gestione del personale amministrativo; Valutazione dei magistrati; |
| L'organizzazione dell'ufficio | Sistemi di gestione ed erogazione dei servizi della giustizia; La reingegnerizzazione dei processi di lavoro; L'impatto organizzativo dei processi di digitalizzazione e telematizzazione dei flussi documentali e informativi; Comunicazione, gestione e rapporti con l'utenza; La pianificazione strategica e operativa; La valutazione delle performance dell'ufficio; |

| <i>Dimensioni</i> | <i>Temi specifici</i> |
|------------------------------|---|
| I rapporti con il territorio | Reingegnerizzazione dei processi di lavoro e degli scambi informativi fra uffici giudiziari; Strategie e tecniche di comunicazione istituzionale; Fund raising e protocolli d'intesa con le organizzazioni pubbliche locali |

Le critiche sui temi didattici e più in generale sul percorso formativo proposto si sono focalizzate su queste dimensioni:

- incompatibilità del profilo giuridico e costituzionale del capo di un ufficio giudiziario con la cultura manageriale;
- impossibilità di agire come capo dell'ufficio con strumenti manageriali per assenza di risorse e/o assenza di reali poteri di governo dei servizi e dell'organizzazione;
- organizzazione giudiziaria troppo peculiare e specifica per poter importare, reinterpretare e adattare tecniche di management anche se provenienti dal mondo delle organizzazioni pubbliche.

Al di là delle critiche che sono sempre state segnalate da una percentuale che varia dal 15 al 20% dei partecipanti, il percorso formativo ha messo in evidenza un forte interesse e disponibilità ad apprendere tutto quello che può aiutare a svolgere il ruolo di capo dell'ufficio inteso come attivo, programmatore, animatore e valutatore delle prestazioni della propria organizzazione.

Da questo punto di vista i temi trattati hanno “svegliato”, “etichettato” ed evidenziato da una parte un interesse generale ad approfondire i temi del management pubblico, dall'altra a definire con maggiore precisione i temi che per i partecipanti sarà necessario approfondire e studiare per svolgere al meglio il loro ruolo di capo di un ufficio giudiziario.

Questo risultato deve essere considerato da una parte ovvio, in quanto mai come in questi anni, il dibattito sull'efficienza e l'efficacia degli uffici giudiziari è all'ordine del giorno ed è considerato cruciale per il futuro della giustizia italiana; dall'altra sorprendente in quanto, come evidenziato anche nel corso di alcune riunioni intermedie, è veramente arduo e difficile utilizzare la formazione manageriale come leva di cambiamento e reale aggiornamento professionale ad allievi la cui età media è ben superiore ai 50 anni. Considerato che, salvo rarissimi casi di autonomo percorso di formazione e autoformazione, la maggior parte dei partecipanti ai seminari non aveva mai precedentemente affrontato in maniera professionale un approfondimento sul tema del loro ruolo di manager pubblici, una valutazione di interesse media, sui temi trattati, sempre superiore al 7 (su scala 10) è da interpretare come un livello molto elevato di gradimento e legittimità del percorso proposto.

Analogamente la maggior parte degli allievi ha compreso che nessun docente e nessuna disciplina autonoma rispetto al mondo e al background cul-

turale e professionale della magistratura italiana può definire in maniera univoca e prescrittiva le caratteristiche complete del ruolo del capo di un ufficio giudiziario. Se però da una parte sarà l'esperienza di management dei capi degli uffici che definirà cultura e profilo specifico di ruolo, dall'altra è stato per la maggior parte degli allievi ben accettato ed evidenziato come molto utile il confronto continuo con ambiti di intervento pubblico e strumentazioni di management non direttamente provenienti dal mondo della giustizia.

La chiusura al confronto e apprendimento rispetto a discipline di management pubblico peraltro, in qualsiasi contesto, sviluppa solo una mono cultura professionale che replica acriticamente se stessa, priva di parametri di confronto e di capacità di sviluppo di nuove soluzioni per affrontare i problemi che il territorio e la società pone.

I temi affrontati in aula, di conseguenza, non solo hanno avuto un alto gradimento da parte degli allievi ma hanno anche svegliato un ampio ventaglio di esigenze e domande di formazione e approfondimento didattico sia sul versante dei temi da trattare sia sul versante dei confronti da attuare con le altre discipline e contesti di management.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte e del positivo esito degli incontri sperimentali effettuati, appare opportuno che questo Consiglio prosegua nella già intrapresa attività di formazione dei capi degli uffici, con la metodologia già utilizzata, perfezionata per come in precedenza indicata, e con l'approfondimento di ulteriori temi attinenti alle dimensioni manageriali segnalate proprio da coloro che hanno già partecipato ai seminari già svolti».

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
Linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento professionale
dei magistrati per l'anno 2013 (delibera del 25 luglio 2012)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 25 luglio 2012, ha adottato la seguente delibera:

Premessa

Il decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, modificato dalla legge 30 luglio 2007, n. 111, ha definito il contesto normativo e l'ambito dei compiti rispettivi del Consiglio superiore della magistratura e della Scuola superiore della magistratura nella materia della formazione e dell'aggiornamento professionale dei magistrati.

Tale decreto ha affidato alla Scuola, tra l'altro, la formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati ordinari (lett. *a*), l'organizzazione di seminari di aggiornamento professionale e di formazione dei magistrati (lett. *b*), la formazione dei magistrati titolari di funzioni direttive e semidirettive negli uffici giudiziari (lett. *d*), l'organizzazione di corsi di formazione per i magistrati giudicanti e requirenti che aspirano al conferimento degli incarichi direttivi di primo e di secondo grado (lett. *d bis*, introdotta dall'art. 3 *quater*, comma 1, lettera *a*), del dl 29 dicembre 2009, n. 193), la formazione dei magistrati incaricati di compiti di formazione (lett. *e*), le attività di formazione decentrata (lett. *f*). Per l'espletamento di tale complessa e articolata attività da parte della Scuola superiore della magistratura, il suo comitato direttivo adotta ogni anno, ai sensi degli artt. 5 e 12 del citato decreto legislativo 26/2006, il programma dell'attività didattica, sulla base di "Linee programmatiche" elaborate e approvate annualmente dal Consiglio superiore della magistratura e dal Ministro della giustizia, nonché sulla base delle proposte del Consiglio nazionale forense e del Consiglio universitario nazionale.

Nell'anno 2012 la Scuola ha avviato la propria attività istituzionale.

Il CSM deve procedere, quindi, all'elaborazione delle "Linee programmatiche" relative all'attività di formazione e di aggiornamento professionale per l'anno 2013, attingendo necessariamente, nella fase di avvio dell'attività

Questione giustizia n. 2-3, 2013

formativa della Scuola superiore, al proprio patrimonio di esperienze didattiche e formative, centrali e decentrate, e anche internazionali, accumulato nel corso degli ultimi venti anni, anche grazie al supporto tecnico offerto dal Comitato scientifico. Il riferimento all'esperienza pregressa non vuole costituire, soltanto, doverosa memoria e orgogliosa rivendicazione di quanto in materia di formazione il CSM ha saputo realizzare; ma intende rappresentare anche un modo per dar conto dei problemi che sin qui l'attività formativa ha dovuto affrontare, per consentire alla nuova istituzione – in un'ottica di leale collaborazione – di conseguire quegli ulteriori miglioramenti che da essa ci si attende, e che sono negli auspici del CSM sin dalla sottoscrizione, nel 1993, della convenzione con il Ministero di grazia e giustizia per l'attuazione, in via sperimentale, di una Scuola di formazione professionale dei magistrati. Negli anni più recenti, il Consiglio, per buona parte delle iniziative, si è mosso lungo un solco tracciato e consolidato che, riconoscendo la centralità della formazione, quale preconditione per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, l'ha strutturata come servizio atto a sorreggere in modo continuativo le esigenze professionali del magistrato.

1. Il tentativo poi fallito per il diniego di registrazione da parte della Corte dei conti, ma che rappresenta, pur sempre, una tappa imprescindibile nella storia della formazione consiliare, segno tra l'altro da parte del Consiglio della volontà e della piena consapevolezza della necessità di creare un organismo indipendente e autonomo, sia pure nel quadro di indirizzi enunciati dal CSM: si vedano in particolare sul punto le relazioni al Parlamento sullo stato della giustizia del 1991, del 1994 e del 2003.

L'elaborazione del programma annuale è avvenuta in piena armonia tra IX commissione e Comitato scientifico (che ha operato nell'ambito di una riconosciuta autonomia), alternando “contenuti minimi indefettibili ed esigenze di sperimentazione e aderenza al cambiamento” (cfr. la circolare n. P-9510/2003 del 19 maggio 2003). Essa è consistita, in genere, nella messa a punto dei programmi dei dodici mesi precedenti, attraverso la valorizzazione dei corsi meglio riusciti, accompagnata dall'inserimento di tematiche inedite imposte da novità normative o giurisprudenziali e dal ciclico recupero di argomenti programmati con cadenza più saltuaria, il tutto arricchito volta per volta attraverso miglioramenti dei programmi specifici, affinamento delle metodologie didattiche, accentuazione delle sinergie con le formazioni decentrate (i cd. corsi “condivisi”), valorizzazione di apporti di professionalità esterne etc.

Va sottolineato come anche i seminari più costantemente ripetuti (si pensi ad alcuni corsi di carattere processuale) non si siano presentati con l'aspetto di una stanca ripetitività: l'aggiornamento e la crescente precisazione dei contenuti (attraverso l'individuazione sempre più puntuale degli “argomenti per il dibattito”), il mutamento delle tecniche didattiche (che ha reso non più inevitabilmente centrale la relazione frontale), il variare dei relatori, la

valorizzazione del cd. *learning by interacting with others*, hanno permesso, infatti, di introdurre elementi di novità anche in quella parte di corsi destinata ai cd. contenuti stabili.

A tale esperienza dovrà, dunque, attingersi, per l'elaborazione in questa prima fase delle linee programmatiche iniziali.

Per il futuro, invece, dovranno immaginarsi – sempre nell'ambito del già richiamato principio di leale collaborazione – momenti di raccordo tra CSM e Scuola, allo scopo di verificare gli esiti delle attività formative nel corso della loro realizzazione: solo in tal modo, infatti, si potrà evitare di trasformare l'indicazione delle linee programmatiche in uno sterile adempimento burocratico, tendente inevitabilmente ad appiattirsi sulla relazione annuale dell'attività didattica elaborata dalla Scuola stessa e trasmessa al Ministro della giustizia e al Consiglio superiore della magistratura ai sensi dell'art. 5, comma 2, d.lgs 26/2006.

(*omissis*)

h. Formazione dei dirigenti

Del tutto nuove sono le competenze che la legge attribuisce alla Scuola in materia di formazione dei dirigenti: un primo compito (art. 2, lett. *d*) del d.lgs 26/2006), riguarda i magistrati titolari di funzioni direttive e semidirettive negli uffici giudiziari; un secondo (art. 2, lett. *d bis*) è relativo all'organizzazione di corsi di formazione per i magistrati, giudicanti e requirenti, che aspirano al conferimento degli incarichi direttivi di primo e secondo grado.

Sul primo versante (formazione dei dirigenti), la Scuola, anche sfruttando significative esperienze fatte nel passato (gli incontri di studio relativi agli "strumenti per i capi degli uffici"), dovrà curare l'approfondimento di tematiche oggi particolarmente rilevanti per la gestione e il governo dei servizi e delle attività della giustizia civile e penale, tenendo conto del ruolo e dei compiti del dirigente di uffici giudiziari: a titolo esemplificativo, la comunicazione pubblica e i rapporti con i media; la valutazione delle prestazioni; la progettazione e il governo delle interdipendenze organizzative; l'acquisizione e gestione delle risorse finanziarie; l'organizzazione tabellare; la poliedricità dell'organizzazione; i rapporti con gli organi di governo dei territori etc.

Tale dialogo passa attraverso gli strumenti formali del diritto internazionale e dell'Unione (questioni di pregiudizialità comunitaria, dialogo con la Cedu etc.) così come attraverso il confronto informale con i giudici europei di Paesi diversi allo scopo di rafforzare la cultura giuridica comune.

Nel settore della formazione per gli aspiranti a incarichi direttivi di primo e secondo grado, è la legge a dettare un contenuto specifico dei corsi, che dovranno essere "mirati allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse nonché all'acquisizione delle competenze riguardanti la conoscenza, l'applicazione e la gestione dei sistemi informativi e dei modelli di gestione delle risorse umane e materiali utilizzati dal Ministero della giu-

stizia per il funzionamento dei propri servizi”. In vista di tali finalità, e delle valutazioni (sotto il solo profilo delle capacità organizzative) che la legge richiede al comitato direttivo della Scuola per ogni partecipante, i corsi – che, soprattutto nella fase iniziale, dovranno essere strutturati in previsione di un numero rilevante di domande, considerata la disposizione del comma 5 dell’art. 26 *bis* del d.lgs 26 che subordina l’accesso a incarichi direttivi, sia requirenti che giudicanti, sia di primo che di secondo grado, all’effettiva partecipazione a tali incontri dovranno affrontare tutte le tematiche organizzative, a partire da quelle tabellari – dovranno strutturarsi per quanto possibile attraverso l’esame di situazioni reali e la simulazione di contesti organizzativi in cui ipotizzare le possibili, scelte dirigenziali e misurarne le ricadute concrete.

(omissis)

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
delibera del 26 luglio 2012 di approvazione della proposta di *non* conferma
nell'ufficio di presidente del Tribunale di Civitavecchia

In data 2.7.2011 il dottor MA ha maturato il periodo quadriennale di permanenza nelle funzioni di presidente del Tribunale di Civitavecchia, conferite con delibera del 15.03.2007.

Il 26.5.2011, il dottor MA manifestava la propria volontà di continuare a ricoprire per il secondo quadriennio le medesime funzioni in corso di esercizio, presentando un'autorelazione illustrativa dell'attività svolta.

1. Il parere per la conferma del dottor MA

In data 29 febbraio 2012, il Consiglio giudiziario di Roma, dopo aver svolto attività istruttoria con l'acquisizione di documentazione e con l'audizione del dottor MA, ha espresso a maggioranza (11 voti per la proposta di non conferma, tre astensioni e un voto contrario) parere non favorevole alla conferma.

Nella seduta del 30 maggio 2012, il Consiglio giudiziario di Roma, nella composizione rinnovata, dopo aver preso atto delle osservazioni fatte pervenire dal dottor MA, ribadiva a maggioranza (11 voti per la proposta di non conferma, una astensione e quattro voti contrari) il parere non favorevole.

I rilievi del Consiglio giudiziario riguardano – in entrambi i pareri – sia le modalità con le quali il dottor MA ha assolto i suoi compiti di direzione e di organizzazione del tribunale sia la sua partecipazione allo svolgimento dell'attività giurisdizionale dell'ufficio.

Per quanto concerne la valutazione delle attitudini, il giudizio non favorevole è articolato in relazione a diversi indicatori:

- rispetto alle attività connesse alla predisposizione e attuazione dei provvedimenti tabellari, si segnala preliminarmente che il documento organizzativo e il progetto tabellare per il triennio 2009/2011 risultano inviati per posta elettronica al presidente della Corte di appello il 1.6.2011 e che la proposta tabellare depositata in data 11.6.2011, in violazione dei termini previsti per il deposito dalla circolare CSM del 25.11.08 (par. 7.1 capo 2); “gravi

Questione giustizia n. 2-3, 2013

criticità” si evidenziano rispetto alla gestione informatica: nel quadriennio in valutazione (luglio 2007 - luglio 2011), le variazioni tabellari risultano regolarmente inserite nel previsto programma telematico Valeri@ soltanto fino alla data del 16 settembre 2008; da quella data, nonostante i numerosi solleciti del Consiglio giudiziario, risulta inserita in detto programma – e solo nel 2011 – unicamente la proposta tabellare per il triennio 2009-2011; i dati statistici utilizzati sono comunque risultati inattendibili e, in occasione dell’approvazione della proposta di formulazione delle tabelle, la delibera del CSM del 5.10.2011 ha fatto proprio l’invito indirizzato al dottor MA dalla commissione flussi presso la Corte di appello di Roma a utilizzare correttamente i sistemi informatici per una migliore comprensione dei flussi e dei dati dei procedimenti;

- rispetto alla gestione dei flussi e dei tempi di definizione dei procedimenti, si segnala che i prospetti statistici inviati dal Tribunale di Civitavecchia sono stati a più riprese giudicati inattendibili, tanto da indurre più volte la commissione flussi a richiedere chiarimenti al dirigente (da ultimo in occasione dell’approvazione delle tabelle 2009-2011, come sopra precisato); solo di recente, dopo l’estate 2011, il funzionario statistico della Corte di appello di Roma ha giudicato affidabili i dati forniti dal Tribunale di Civitavecchia, “peraltro ormai da utilizzarsi per la predisposizione della proposta tabellare 2012-2014” (parere del 29.2.2012); anche in conseguenza di tali problematiche, che non hanno evidentemente facilitato una corretta valutazione dei flussi, sono risultati insufficienti i provvedimenti organizzativi adottati per contrastare il generalizzato e significativo aumento delle pendenze registrato nel quadriennio (pari al 67% per l’ufficio GIP/GUP, all’11,22% per il settore dibattimentale penale; al 35% per il settore civile della sezione distaccata di Bracciano e al 30,96% per il settore penale);

- rispetto alla redazione di rapporti informativi ai fini della valutazione di professionalità si segnala l’inosservanza di criteri, anche formali, prescritti dalla normativa secondaria, in taluni casi nonostante i ripetuti inviti del Consiglio giudiziario a integrarli; in particolare, dei sei rapporti acquisiti dal Consiglio giudiziario, solo quello della dott.ssa C risulta conforme alla normativa secondaria; tali carenze devono peraltro in alcuni casi ascrivere a una scelta consapevole del dottor MA che ha riferito in sede di audizione al Consiglio giudiziario di aver utilizzato la generica formula “positivo” in relazione al sottoparametro della tempestività nei depositi dei provvedimenti per i rapporti dei dott.ri DL e M al fine di non rimarcare gli aspetti negativi che riguardavano l’uno e l’altra.

Specifici rilievi sono stati poi espressi in relazione al “documento programmatico”, peraltro non allegato originariamente all’autorelazione (nel corpo della quale, pp. 16-17, uno stringato paragrafo è dedicato al “programma futuro”), ma prodotto solo a seguito delle richieste formulate dal Consiglio giudiziario nel corso dell’audizione del 1 febbraio 2012: nel documento non si rinviene la “specificazione indicazione dei carichi di lavoro, dei flussi e delle risorse materiali e personali in cui si trovava l’ufficio all’atto dell’as-

sunzione dell'incarico"; nel valutare la congruità degli obiettivi enunciati nel documento rispetto ai risultati raggiunti, il Consiglio giudiziario rileva che gli stessi in parte appaiono collegati a risultati raggiunti – come la “maggiore informatizzazione” dell'ufficio – ma risultano formulati per il resto in modo troppo generico, senza indicazione specifica degli interventi da attuare e delle modalità con le quali perseguirli e, in parte, possono neppure definirsi tecnicamente tali, in quanto “non costituiscono altro che lo scontato adempimento di doveri normativamente previsti (come l'attività di vigilanza sui magistrati e sui consulenti)”; se per alcuni settori poi la valutazione di congruità sulle soluzioni prospettate richiede un congruo periodo di sperimentazione (è il caso degli interventi sezione distaccata di Bracciano per la quale il documento prevede la coassegnazione di due togati per i ruoli civile e penale, con l'ausilio di un GOT per una quota di affari penali), per altri risulta la mancanza “preoccupante” nel documento programmatico di qualunque previsione di soluzioni organizzative per far fronte, in modo adeguato, “quanto meno alla disastrosa situazione dell'ufficio GIP/GUP, creatasi in conseguenza del progressivo, vertiginoso aumento delle pendenze” (parere del 29.2.2012).

Profili di criticità sono stati infine evidenziati anche in relazione ai seguenti aspetti

- attività giudiziaria svolta nel quadriennio 2007/2011, oltre che qualitativamente non valutabile per la mancata allegazione dei provvedimenti redatti, giudicata quantitativamente insufficiente, specie se si considera il ridotto impegno richiesto al dottor MA in relazione agli oneri organizzativi di interi settori dell'ufficio, affidati dal dirigente con deleghe ad altri magistrati;

- presenza in ufficio che, per come documentata dall'interessato (biglietti di autostrada Roma/Civitavecchia per il biennio 2010/2011, richiesta di buoni pasto per il periodo 2008/2011), oscillando fra i 10 e i 15 giorni lavorativi al mese, è stata giudicata insufficiente: il parere del 29.2.2012 riferisce in particolare di una presenza in ufficio “probabilmente non adeguata, in considerazione della complessità dei problemi che affliggono il Tribunale di Civitavecchia per come rappresentati dallo stesso presidente”; del pari, il parere del 30 maggio 2012 giudica tale presenza “del tutto inadeguata per un tribunale come è quello di Civitavecchia”, non potendosi ritenere che – come dedotto dall'interessato – il presidente del tribunale “possa svolgere i suoi compiti al proprio domicilio privato, atteso che connotazione tipica della funzione del dirigente è la sua continua e costante presenza in ufficio, sia per far fronte alle numerose problematiche le quali, notoriamente, sorgono di continuo negli uffici giudiziari, sia per svolgere adeguatamente il suo compito di rappresentante delle istituzioni”.

Sono stati d'altra parte puntualmente evidenziati dal Consiglio giudiziario i risultati positivi che, superando preesistenti situazioni di criticità, il dottor MA ha conseguito nel quadriennio.

In particolare, sono state risolte una serie di irregolarità nei servizi di cancelleria (in particolare, la mancata informatizzazione del settore civile), rilevate dall'Ispettorato generale del Ministero della giustizia in sede di veri-

fica effettuata tra l'11.11.2007 e il 15.12.2007 e dalla Ragioneria territoriale dello Stato di Roma nel corso del 2008: dai rapporti di normalizzazione e dalla nota del 4.1.2012 a firma del dirigente f.f. della Cancelleria, risulta che l'ufficio, entro il giugno 2009, ha sanato la quasi totalità dei rilievi ispettivi formulati.

Risulta infatti che alla data dell'ispezione ministeriale (11.11.2007), di poco successiva all'insediamento del dottor MA, il tribunale non risultava informatizzato e i dati forniti dai sistemi SICC, SIL e MAC3 erano assolutamente inattendibili; nel corso del 2009 si è provveduto alla progressiva normalizzazione del settore civile (dapprima il contenzioso e la volontaria giurisdizione, in seguito il comparto lavoro), con il definitivo abbandono dei registri cartacei; attualmente i dati statistici funzionali all'elaborazione dei progetti di organizzazione tabellare vengono estratti dalla banca dati SICID per i settori informatizzati e dai modelli statistici trimestrali per gli altri settori (fallimentare, esecuzioni e per la sezione distaccata di Bracciano); anche il settore penale è stato progressivamente normalizzato, con l'utilizzo dei dati estratti dal sistema RE.GE.

Il dottor MA ha poi evidenziato – anche in sede di audizione – il suo impegno per assicurare maggiore rigore e correttezza di comportamenti da parte del personale amministrativo, individuando ed eliminando sacche d'inefficienza, determinate anche per la condotta di medici compiacenti, da un abuso del ricorso alla certificazione medica per giustificare l'assenza dal servizio (disvelato dagli accertamenti mirati che delegava alla ASL), e procedendo all'allontanamento dei funzionari infedeli; ha poi evidenziato la situazione di grave carenza dell'organico (45 dipendenti presenti su 56, con scopertura pari al 19%, secondo un rapporto con l'organico dei magistrati portato, tra il 2000 e il 2005, a 20 unità, identificato dal coefficiente 2.5, che è rimasto il più basso del distretto, laddove il rapporto ottimale al riguardo è stato individuato dal Ministero della giustizia nel coefficiente 3.6.), e le difficoltà create dalla dirigente amministrativa M in carica all'atto del suo insediamento, poco propensa al coordinamento e autrice di ordini di servizio non condivisi da impiegati e magistrati, che – dopo un anno di tentativi di coordinamento – lo inducevano a inoltrare un esposto al Ministero della giustizia, cui seguiva un'ispezione e il successivo mancato rinnovo del contratto alla dirigente che lasciava l'ufficio nel dicembre 2008; il dottor MA ha poi dovuto far fronte anche al caso del dottor M, funzionario amministrativo trasferito d'ufficio a Civitavecchia nel febbraio 2005, a seguito di procedimento disciplinare promosso dal coordinatore dell'ufficio del giudice di pace di Roma, anche in questo caso inviando un esposto al Ministero della giustizia per segnalare i disservizi provocati anche a causa della sua condotta e ottenendo nel marzo del 2011 la sospensione cautelare dal servizio del dottor M.

Il dottor MA ha poi promosso con successo l'iniziativa di ottenere dalla Provincia di Roma e dalla Regione Lazio il distacco, quali tirocinanti, di 25 cassintegrati (poi prorogato sino alla fine del 2011), allo scopo di fare fronte alla insufficienza del personale amministrativo.

Sul piano dell'organizzazione del lavoro, si segnalano l'istituzione di un turno per la reperibilità per i giudizi direttissimi per evitare l'appesantimento delle udienze monocratiche dibattimentali, le iniziative per favorire l'abbinamento tra i collegi penali e i pubblici ministeri di udienza e la distribuzione degli affari nel settore civile per favorire la specializzazione per singole materie; in relazione ad alcune categorie di affari nel settore civile (in particolare separazioni e divorzio), si è inoltre registrata dalla fine del 2009 una diminuzione delle pendenze (il dato globale comunque – come si è già detto – segnala un aumento del 3,66%) che, considerato anche il decremento delle sopravvenienze verificatosi nel 2010, non è riconducibile con certezza ai predetti provvedimenti.

2. Le osservazioni e l'audizione del dottor MA

Tenuto conto dei profili di criticità evidenziati dal Consiglio giudiziario di Roma, la V commissione ha disposto l'audizione del dottor MA, effettuata nella seduta dell'8 maggio 2012; l'audizione è stata condotta anche alla luce delle corpose osservazioni e delle relazioni riassuntive depositate nel corso del procedimento.

Rispetto ai punti oggetto di rilievi critici del Consiglio giudiziario, il dottor MA ha in sintesi dedotto quanto segue.

In relazione alla inattendibilità dei dati statistici del Tribunale di Civitavecchia e ai reiterati inviti ricevuti per un corretto utilizzo dei sistemi informatici, ha riferito che risultano documentalmente provate, anche da documenti della commissione flussi, l'impossibilità di procedere a una rilevazione puntuale dei dati statistici, al momento del suo arrivo a Civitavecchia, e l'imputabilità di tale disservizio a carenza di personale; ha precisato di essersi subito attivato per rimediare a tale problema, di aver comunque operato efficaci variazioni tabellari sulla base dei dati disponibili in cartaceo, "più che sufficienti per capire qual era la situazione" e ha dedotto che l'aumento delle pendenze non è dovuto a variazioni tabellari sbagliate, ma alla "vita" del Tribunale di Civitavecchia, ufficio caratterizzato da un continuo ricambio di magistrati; ha quindi osservato che l'inattendibilità dei dati statistici elaborati, dovuta alla "discrepanza tra la rilevazione dei dati statistici nel cartaceo e la trasposizione dei dati statistici in via informatica", era addebitabile alla mancanza di personale competente nel settore dell'informatica, alla quale cercava di rimediare con richieste specifiche al Ministero, anche di una ispezione ministeriale, tenuto conto delle difficoltà determinate dalla condotta non collaborativa del dirigente amministrativo rimosso e, dopo il primo anno, anche adottando provvedimenti per la riorganizzazione del sistema statistico e informatico; ha quindi ribadito che la mancanza dei dati statistici, non forniti dalla Cancelleria, non ha prodotto "effetti negativi" e che le variazioni tabellari – inviate tutte a mezzo fax per assenza di personale in grado di utilizzare il sistema informatico Valeri@ – sono state comunque tutte approvate dal Consiglio giudiziario e dal CSM;

- quanto all'aumento generalizzato delle pendenze, all'assenza – nel Documento programmatico – di adeguate previsioni per farvi fronte, e alla rilevata insufficienza di alcune misure adottate (come quella che per la sezione distaccata di Bracciano ha stabilito la destinazione di un solo magistrato togato in pianta stabile, affiancato da un GOT), il dottor MA ha precisato che – al momento del suo arrivo – la situazione di Bracciano era quella di un ufficio “completamente abbandonato a se stesso”, e di aver valutato –anche sulla base della sua positiva esperienza di pretore – che mandare un magistrato a Bracciano avrebbe consentito di creare “un punto di riferimento” per il personale amministrativo e per il Foro e un adeguato raccordo con il presidente del tribunale; che un miglioramento si è ottenuto comunque nel settore penale (come dimostrano “le statistiche, o comunque il cartaceo degli anni 2008/2009”) e, da circa un anno, anche nel settore civile; per quanto riguarda l'ufficio GIP/GUP, ha precisato di aver prodotto una serie di documenti come i rilievi fatti dall'Ispettorato quasi in coincidenza con il suo arrivo a Civitavecchia (come i 920 decreti penali fermi), poi tutti risolti, e di non aver previsto nel Documento programmatico rimedi ai problemi “enormi” di tale ufficio perché... “era impossibile trovarli”; sempre per le problematiche dell'ufficio GIP/GUP, ha riferito di aver rilevato nel DOG del 2009 la gravità della situazione, derivante anzitutto dalla circostanza che la pianta organica dell'ufficio GIP/GUP prevede tre magistrati, che i tre colleghi del dibattimento non consentono lo spostamento di un magistrato ulteriore all'ufficio GIP/GUP e che comunque la cancelleria non potrebbe supportare un numero maggiore di giudici al predetto ufficio, e di aver comunque cercato una soluzione – “un mese fa” – in una riunione con il procuratore della Repubblica, con il coordinatore dell'ufficio GIP/GUP, e di aver ottenuto 25 tirocinanti cassintegrati dalla Provincia, assegnati in buona parte all'ufficio GIP/GUP;

- quanto alle carenze rilevate nella redazione dei rapporti informativi, il dottor MA ha precisato di aver prodotto tutti quelli redatti allo scopo di dimostrare che solo i due riferibili ai dott.ri DL e M “sono un po' troppo sintetici”, di aver evitato di esprimere giudizi troppo severi a causa delle condizioni di salute del dottor DL e, per quanto riguarda la dott.ssa M, per aver già segnalato al presidente della Corte di appello i ritardi nel deposito delle sentenze con un articolato rapporto, al quale non aveva fatto seguito la segnalazione disciplinare (“Ma nel momento in cui ho informato il presidente della Corte di appello e lui non ha fatto nulla, che dovevo fare io? Dovevo insistere nel rapporto di valutazione e ribadirlo? Ho pensato che la valutazione del mandare gli atti ai titolari dell'azione disciplinare spetta al presidente della Corte di appello, lui non l'ha fatto e io mi sono limitato, per queste ragioni, a non mettere il coltello nella piaga. Questa è la verità”); ha poi precisato di aver acquisito una significativa esperienza in materia di valutazioni di professionalità come componente del CSM.

Quanto all'attività giudiziaria svolta, il dottor MA ha riferito che – avendo compiuto la scelta “errata” di presiedere un collegio penale (non essendo

previsto dalla normativa che “il presidente del tribunale debba fare delle sentenze, né che debba andare a presiedere un collegio”) – ha dovuto affrontare tutte le disfunzioni del dibattimento (ad es. errori di cancelleria nelle notifiche dei testimoni); ha precisato di aver comunque trattato come presidente del collegio i processi più complessi, svolgendo udienza anche fino a tarda sera, e di aver svolto almeno due udienze al mese.

Il dottor MA ha poi ricordato i risultati positivi ottenuti (come gli interventi per sanare la situazione dei depositi non versati all’Erario), le difficoltà incontrate nella gestione del personale amministrativo e i provvedimenti adottati per far fronte alle problematiche rilevate.

3. La proposta di non conferma

Le modalità con le quali il dottor MA ha esercitato le funzioni direttive evidenziano carenze e inadeguatezze del suo profilo professionale che, per la loro intrinseca rilevanza e per la negativa incidenza che hanno avuto sul piano del buon andamento dell’ufficio, non possono ritenersi “compensate” dai risultati positivi ottenuti limitatamente ad alcune specifiche problematiche né dalle valutazioni positive che hanno sino ad ora caratterizzato la carriera del magistrato in valutazione, evidenziandone la preparazione giuridica e la competenza acquisita nel settore penale, la notevole laboriosità e la qualità dei provvedimenti redatti, l’assiduità nello svolgimento dell’attività giurisdizionale e l’autorevolezza nella conduzione dell’udienza.

Va premesso che, nell’attuale sistema normativo, la verifica quadriennale ai fini della conferma risponde all’esigenza di accertare se la prevalente e maggiore “idoneità”, riconosciuta al dirigente designato all’esito di una selezione comparativa, si sia in concreto espressa a un livello di professionalità adeguato e appropriato alle esigenze dell’incarico che gli è stato conferito. Tale verifica esige una valutazione particolarmente pregnante dei requisiti di “professionalità” del magistrato-dirigente, che abbia riguardo ai risultati ottenuti e alle specificità della posizione organizzativa occupata: il modello di dirigente delineato dalla riforma, rispondente a quello del magistrato investito di una funzione al “servizio” dell’ufficio, impone dunque che, in sede di conferma, si valutino non solo le carenze di requisiti “tecnici”, ma anche tutte le “inadeguatezze” manifestatesi in relazione all’insieme delle qualità che definiscono “l’attitudine direttiva”, che “si esprime nell’efficace risoluzione dei problemi concreti dell’ufficio cui si è preposti nonché nel positivo coordinamento professionale dei magistrati, da attuarsi nelle forme meglio rispondenti alle dimensioni e alle peculiarità dei diversi uffici” (punto 2, parte III, testo unico sulla dirigenza).

“Oggetto di valutazione in sede di conferma è principalmente la capacità organizzativa, di programmazione e di gestione dell’ufficio... da valutarsi alla luce dei risultati conseguiti e di quelli programmati”, “nonché l’attività giudiziaria in concreto espletata dal magistrato, nella diversa misura in cui – in relazione alla natura dell’incarico svolto e alle dimensioni dell’ufficio – la

stessa rilevi nella valutazione finalizzata alla scelta dei dirigenti da proporre agli uffici direttivi” (prima parte del punto 2 cit.).

- Quanto alla valutazione dell’attività giudiziaria svolta nel quadriennio, deve rilevarsi che pienamente condivisibili sono i rilievi formulati dal Consiglio giudiziario nel primo parere, anche più nettamente ribaditi in quello del 30 maggio 2012: i dati a disposizione confermano infatti la scarsa consistenza del lavoro svolto, sia che lo si valuti in assoluto sia – soprattutto – se si considerano da un lato il carico dell’ufficio e, dall’altro, la significativa riduzione degli oneri organizzativi per il dirigente in conseguenza delle numerose deleghe conferite ad altri magistrati.

Sulla base del prospetto prodotto dal dottor MA solo in sede di audizione dinanzi al Consiglio giudiziario, che pure gli aveva reiteratamente richiesto di fornire dati “agevolmente interpretabili sulla produttività del settore collegiale”, è stato possibile accertare, per ogni anno del quadriennio in valutazione (2008-2011), il numero dei procedimenti definiti da ogni singolo collegio: il collegio “A” dibattimento penale, presieduto dal dottor MA per circa 15 udienze all’anno, ha pronunciato complessivamente n. 117 sentenze; – sempre a specifica richiesta del Consiglio giudiziario, il cancelliere dirigente f.f. del Tribunale di Civitavecchia ha riferito che, nel corso del quadriennio, il dottor MA è stato estensore di n. 5 sentenze in totale; tale esiguo numero di sentenze – “sensibilmente inferiore a quello degli altri magistrati del settore penale”, impegnati – come rileva il parere – anche nel settore monocratico, denota una evidente carenza del dirigente sotto il profilo dell’impegno, non giustificabile se si tiene conto dello sforzo richiesto a tutti i magistrati dal carico di lavoro dell’ufficio e dall’ampio ricorso all’istituto della “delega”, che ha di fatto esonerato il presidente del tribunale da una serie di incombenze anche rispetto alla gestione e alla organizzazione dell’ufficio, non tutti riconducibili, come sostenuto nelle osservazioni, ad adempimenti meramente esecutivi.

Il dottor MA ha infatti delegato la dott.ssa MPT per la trattazione degli affari penali di competenza presidenziale e per il coordinamento del dibattimento penale (vds. decreto n. 1750 del 1 ottobre 2007, in cui vengono menzionati l’assegnazione dei procedimenti; l’indicazione all’ufficio della procura della Repubblica e all’ufficio GIP/GUP delle date per l’emissione dei decreti di citazione a giudizio e di rinvio a giudizio; le richieste di astensione dei magistrati; l’eventuale riunione dei procedimenti; la sostituzione dei magistrati assenti o impediti); ha conferito delega al dottor NDG per il coordinamento dell’ufficio GIP/GUP; ha delegato e il dott. BA, presidente della sezione civile, per la trattazione di tutti gli affari di competenza presidenziale in materia civile (vds. decreto n. 1856 del 10.11.2008).

La scelta di utilizzare così largamente la facoltà di delega, sia pure legittima, è avvenuta in un contesto di grave inefficienza di molti settori dell’ufficio, che in parte – come per l’ufficio GIP/GUP – il dottor MA ha espressamente riconosciuto, imputandola a disfunzioni preesistenti al suo arrivo, e comunque non risolte neanche in epoca successiva: tale circostanza avrebbe peraltro

richiesto una maggiore accortezza rispetto alla scelta di affidare a magistrati dell'ufficio, peraltro oberati dal carico della attività ordinaria, ulteriori gravosi compiti direttamente correlati agli aspetti organizzativi di propria originaria competenza, e di rinunciare in tal modo a un coinvolgimento più diretto nella gestione quotidiana di gravi, complesse, e urgenti problematiche connesse alla efficienza di settori del tribunale di particolare delicatezza; in ogni caso, va rilevato che – avendo optato per un ampio ricorso allo strumento della delega – il dottor MA avrebbe dovuto quanto meno assicurare un più significativo contributo nello svolgimento diretto dell'attività giurisdizionale.

- Accredita un più generale giudizio di un non adeguato impegno rispetto alle esigenze e alle problematiche dell'ufficio la circostanza, anche questa documentalmente comprovata sulla base degli atti prodotti dall'interessato, che nel quadriennio in valutazione il dottor MA non ha assicurato quella assidua presenza in ufficio che concorre a un esercizio consapevole, autorevole ed efficace dei poteri direttivi. Premesso che nella valutazione di questo aspetto dell'impegno dei dirigenti si deve tener conto delle dimensioni, dell'organizzazione e delle specifiche problematiche dell'ufficio, nonché di tutti i compiti che in concreto i dirigenti esercitano, non può non convenirsi con le considerazioni del Consiglio giudiziario circa l'inadeguatezza della gestione del Tribunale di Civitavecchia anche sotto questo specifico profilo: il dottor MA ha infatti limitato la sua presenza a una media di circa 10/15 giorni al mese (comprensivi dei giorni delle udienze); avuto riguardo alle numerose criticità che, come dallo stesso riconosciuto, sono emerse o sono state comunque riscontrate nella gestione dell'ufficio, tale limitata presenza non può che apprezzarsi negativamente sotto il profilo dell'impegno.

- Molteplici e insuperabili sono i rilievi che debbono muoversi rispetto alle concrete modalità con le quali il dottor MA ha affrontato le problematiche organizzative e di funzionalità – per sua stessa ammissione alcune particolarmente gravi – del tribunale che gli è stato affidato.

Carente e sotto vari aspetti inadeguata è risultata la capacità di organizzare e programmare l'attività dell'ufficio; sulla base degli elementi di valutazione a disposizione, in parte desumibili anche dalle osservazioni e dichiarazioni dell'interessato, deve fra l'altro rilevarsi che è anche mancata la capacità di esatta percezione da parte del dirigente della rilevanza di taluni adempimenti e delle ricadute negative che sull'efficienza dell'ufficio ha avuto la mancata osservanza delle prescrizioni della normativa secondaria che tal adempimenti prevedono e disciplinano.

Tali considerazioni valgono anzitutto in relazione per le attività correlate alla gestione dei flussi e dei tempi di definizione dei procedimenti.

Viene in rilievo a questo proposito anzitutto la circostanza che il dottor MA non è stato di fatto in grado di intervenire efficacemente per assicurare una elaborazione attendibile dei dati statistici che pure gli è stata sollecitata più volte, nelle numerose e reiterate richieste di chiarimento della commissione flussi e, da ultimo, da parte del CSM in occasione dell'approvazione delle tabelle 2009/2011: la delibera consiliare del 5.10.2011 condivide il giudizio di

“erroneità e inattendibilità dei dati statistici” del Tribunale di Civitavecchia e il “pressante invito al dirigente perché vengano utilizzati correttamente i sistemi informatici al fine di consentire una migliore comprensione dei flussi e dei dati dei procedimenti”, fatto proprio anche dal Consiglio giudiziario nell’esprimere parere favorevole “dopo e lungo faticoso iter contrassegnato da diverse richieste di chiarimento” (parere del 29.2.2012); la delibera del CSM evidenzia poi tutte le “criticità” emerse dai dati trasmessi di cui il dottor MA, come dirigente dell’ufficio, avrebbe dovuto farsi carico (per fermarsi comunque ai dati riferibili all’epoca successiva al suo arrivo, secondo tali dati, le procedure fallimentari risultavano n. 418 al 31.12.07 e n. 381 al 1.1.08).

Come osserva il Consiglio giudiziario nel parere del 30 maggio 2012, il presidente del tribunale avrebbe dovuto attivarsi per la corretta estrapolazione e diffusione dei dati, senza “trincerarsi dietro a eventuali disservizi della cancelleria o carenze di organico”, “costituendo la conoscenza di tali indicatori oggi un elemento fondamentale per il buon funzionamento dell’ufficio”; deve poi considerarsi la evidente sottovalutazione da parte del dirigente – confermata anche dal contenuto dell’audizione – delle negative e inevitabili ricadute che la mancanza di dati attendibili avrebbe e ha di fatto avuto sull’attività di programmazione dell’attività dell’ufficio e di organizzazione del lavoro secondo i criteri di efficienza, di buon andamento e di durata ragionevole del processo.

Dai provvedimenti di organizzazione in materia tabellare, allegati all’autorelazione, relativi al settore civile e a quello penale, e alla sezione distaccata di Bracciano, e dall’audizione, risulta che il dottor MA ha operato le seguenti principali innovazioni:

- riduzione del numero dei collegi dibattimentali penali da 5 a 3, allo scopo di evitare i frequenti casi di incompatibilità e alleggerire il lavoro della cancelleria;

- istituzione di un turno di reperibilità tra i giudici per la trattazione dei giudizi direttissimi *ex art. 558 cpp*, al fine di evitare che detti giudizi appesantissero lo svolgimento delle udienze monocratiche dibattimentali, nell’ambito delle quali precedentemente erano trattati (provocando l’inevitabile rinvio di una quota di giudizi ordinari e il conseguente disagio di testimoni convocati alle ore 9 e costretti a essere nuovamente citati);

- riorganizzazione della sezione distaccata di Bracciano, con l’assegnazione di un magistrato togato stabile (invece di un “pendolare” dalla sede centrale) addetto a funzioni promiscue con l’ausilio di un GOT;

- adozione, di concerto con la procura della Repubblica, per una più efficace resa di giustizia, di un meccanismo di abbinamento tra i diversi collegi e i pubblici ministeri di udienza;

- nel settore civile, distribuzione degli affari tra i giudici in modo da favorirne, da un lato, la specializzazione per singole materie omogenee e predeterminate, e, dall’altro, la responsabilizzazione rispetto al complessivo andamento del servizio nella specifica materia.

Prendendo in considerazione gli unici dati statistici ritenuti attendibili dal funzionario competente della Corte di appello di Roma, ossia quelli forniti

nella seconda metà del 2011 per la formulazione della proposta tabellare 2012-2014, tali innovazioni – come rilevato dal Consiglio giudiziario – non hanno evidentemente contribuito a ridurre i flussi delle pendenze, se non per determinate categorie di affari e nel solo settore civile.

E infatti, quanto al settore penale, si rileva che il dato globale registrato all'inizio del 2008 (n. 10.028 procedimenti pendenti di cui n. 5.984 GIP/GUP, n. 3.594 monocratico sede centrale, n. 140 dibattimento collegiale, n. 310 monocratico sezione distaccata Bracciano), nel quadriennio è aumentato, raggiungendo al 30.6.2011 il numero complessivo di 14.543 procedimenti (di cui n. 10.005 GIP/GUP, n. 3.970 monocratico sede centrale, n. 183 dibattimento collegiale e n. 385 sezione distaccata Bracciano), nonostante una flessione di sopravvenienze registrata nel 2010.

Con riferimento al settore civile, il dato complessivo registrato all'inizio del 2008, di n. 13.116 procedimenti pendenti, è aumentato, nel quadriennio, raggiungendo al 30.6.2011 il numero di 13.914 procedimenti; dalla scomposizione del dato si rilevano, anche per la flessione delle sopravvenienze nel 2010, riduzioni delle pendenze nei settori contenzioso (da n. 5.773 del 2008 a n. 5.504 del 30.6.2011), del lavoro (da n. 2.226 a n. 2.018), dei procedimenti sommari (da n. 594 a n. 487) e fallimentare (da n. 418 a n. 398); al contrario, incrementi nelle pendenze si rilevano nel settore delle esecuzioni mobiliari (da n. 1.208 a n. 1.534) e immobiliari (da n. 1.883 a n. 1.974).

Rispetto all'allarmante situazione di aumento pressoché generalizzato delle pendenze, in assenza di adeguata informatizzazione dell'ufficio, alla quale il dottor MA pure ha dato impulso, e che è stata portata a compimento nel 2011, appaiono tuttavia tardivi e inefficaci gli interventi del dirigente per disporre di dati attendibili, di fatto disponibili solo a partire dagli ultimi mesi del 2011 (il dottor MA ha riferito di aver provveduto alla verifica della raccolta dei dati statistici sui flussi delle sopravvenienze e sul loro smaltimento – indicando nel progetto tabellare un magistrato responsabile della materia e accertando il livello di utilizzo dei mezzi informatici con particolare riguardo alla gestione del contenzioso civile e alle eventuali necessità di formazione del personale amministrativo – e ha poi inviato, nel gennaio 2010, ai magistrati coordinatori della sezione dibattimentale e dell'ufficio GIP una richiesta di enucleazione dei dati sui procedimenti pendenti, sopravvenuti e definiti a partire dal 2006 dinanzi ai giudici monocratici e ai collegi).

In considerazione dell'allarmante situazione relativa alle pendenze dell'ufficio, gravi devono ritenersi anche le lacune che caratterizzano il documento programmatico, prodotto peraltro solo su sollecitazione del Consiglio giudiziario, e che denotano una non completa consapevolezza delle priorità dell'ufficio e, comunque, una carenza di progettualità del dirigente rispetto alle soluzioni richieste per invertire l'andamento non positivo dell'attività giurisdizionale di interi settori del tribunale.

Il documento programmatico risulta infatti redatto senza l'osservanza delle disposizioni della normativa secondaria, che richiede la "specificazione dei carichi di lavoro, dei flussi e delle risorse materiali e personali in

cui si trovava l'ufficio all'atto dell'assunzione dell'incarico" (punto 3.2 par. 3 parte III del testo unico della dirigenza) e, come osservato dal Consiglio giudiziario, le carenze informatiche del tribunale non giustificano tale omissione, poiché è onere del dirigente acquisire tali dati anche con altre possibili modalità; il documento non contiene alcuna soluzione organizzativa in relazione alle pur numerose e attuali problematiche che affliggono l'ufficio, in particolare la situazione di sofferenza dell'ufficio GIP/GUP e quella della sezione staccata di Bracciano, in relazione alla quale non è risultata efficace la soluzione di destinare un solo magistrato togato affiancato da un GOT si rinviene infatti solo la generica previsione della "assoluta inadeguatezza delle risorse sia con riguardo all'organico dei magistrati che del personale ausiliario", senza indicazione peraltro di dati ed elementi specifici.

Del tutto inadeguata è poi risultata l'attività di gestione dei provvedimenti tabellari e di attuazione degli adempimenti connessi; come per altri aspetti, anche in relazione agli oneri specifici gravanti sul dirigente in questa materia, il dottor MA ha dimostrato di non avere neppure correttamente compreso la rilevanza e importanza del rispetto della procedura tabellare, quale garanzia di una gestione efficiente e trasparente dell'ufficio.

A fronte di rilievi formulati in relazione alle irregolarità nella gestione informatica della materia tabellare evidenziate nei pareri (come si è detto, nel corso del quadriennio, le variazioni tabellari risultano regolarmente inserite nel previsto programma telematico Valeri@ soltanto fino alla data del 16 settembre 2008 e nonostante i reiterati solleciti del Consiglio giudiziario, risulta poi inserita nel programma – e solo nel 2011 – unicamente la proposta tabellare per il triennio 2009-2011), il dottor MA – in sede di audizione dinanzi al Consiglio giudiziario come successivamente dinanzi alla V commissione – ha riferito di problemi insorti a causa dell'avvicendamento del personale di cancelleria, avendo l'impiegata in grado di utilizzare il programma Valeri@ (dott.ssa C) non collaborato per istruire quella che le è subentrata (signora V); il dottor MA ha peraltro dichiarato di considerare equivalente a tale inserimento l'inoltro a mezzo fax, e ha precisato che questo mezzo di comunicazione non ha impedito l'approvazione dei suoi provvedimenti tabellari.

Tali dichiarazioni danno conto di una sostanziale "presa d'atto" da parte del dottor MA della situazione di impasse che si sarebbe determinata a causa di un comportamento censurabile di un dipendente amministrativo e alla quale, per sua stessa ammissione, non sono seguiti suoi interventi risolutivi che si palesavano urgenti anche in considerazione delle sollecitazioni ricevute dal presidente della Corte di appello: tale condotta non appare giustificabile né compatibile con i doveri del dirigente di intervenire nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza, al fine di assicurare il buon andamento dell'ufficio; in tal modo il dottor MA ha evidenziato specifiche carenze in ordine ad attività che rilevano come indicatori dell'attitudine direttiva (in particolare l'"Attività di indirizzo nei confronti del dirigente" e il "Controllo sull'andamento dell'ufficio").

Come rilevato dal Consiglio giudiziario, le dichiarazioni del dottor MA denotano chiaramente una non esatta percezione della rilevanza che gli

adempimenti connessi alla gestione della procedura tabellare rivestono ai fini della concreta possibilità di verifica, da parte degli organi di autogoverno, del rispetto del principio costituzionale del giudice naturale: la conseguenza del mancato inserimento nel prescritto programma, per circa due anni, ha di fatto comportato che per così lungo periodo di tempo è stata sottratta al Consiglio giudiziario la valutazione dei provvedimenti di variazione tabellare del Tribunale di Civitavecchia.

Con riferimento a quanto dedotto dal dottor MA nelle sue osservazioni (vds. in particolare memoria del 2 maggio 2012) per confutare tali rilievi, allegando comunicazioni del presidente della Corte di appello del 17.1.09, relative all'avvenuta approvazione di variazioni tabellari e all'inserimento nel programma Valeri@, va precisato che tali note fanno riferimento a provvedimenti di variazione alle tabelle del biennio 2006/2008, tutti adottati nel periodo non oggetto di "contestazione" (fra giugno e settembre 2007) e, come quelli emessi sino al 16.9.08, regolarmente inseriti nel programma.

A tali considerazioni si aggiunge che – come segnalato nel parere del 30 maggio 2012 – pur in assenza di adeguata dotazione dell'ufficio di strumenti informatici, circostanza alla quale nella memoria del 2 maggio 2012 il dottor MA fa rinvio indicandola come ulteriore ragione del mancato utilizzo del programma, l'inserimento delle variazioni tabellari fino al 16 settembre 2008 comprova il funzionamento del sistema Valeri@; dalle comunicazioni allegate alla memoria prodotta al Consiglio giudiziario dal dottor MA il 24.1.2012, risulta inoltre che il mancato inserimento delle variazioni tabellari – a partire da quella data – non era determinato da inconvenienti "tecnici" ma veniva giustificato dall'operatore addetto a tale compito, dott.ssa C, e dal dirigente della cancelleria con la necessità di far fronte ad altri impegni, situazione che comunque cessava a partire dal gennaio 2009. In particolare:

- nella nota del 9.10.2008 la dott.ssa T segnalava al dottor MA che l'operatrice addetta all'inserimento delle variazioni tabellari nell'apposito programma (dott.ssa C) non vi provvedeva "da lungo tempo" "in ragione della difficoltà di reperire i file riguardanti i singoli provvedimenti organizzativi", rappresentando fra l'altro al dirigente la necessità di effettuare una "ricognizione avente ad oggetto l'individuazione dei provvedimenti organizzativi che non risultano inseriti in Valeri@ al fine di dare precise indicazioni alla dott.ssa C circa i decreti da inserire, nonché reperire i file ad essi relativi così da velocizzare e semplificare l'adempimento";

- nella nota del 2.2.2009, la dott.ssa C, su richiesta del dottor MA, che tale nota inoltrava poi al Consiglio giudiziario in riferimento al rilievo ricevuto sul mancato inserimento dei provvedimenti tabellari in Valeri@, riferiva sempre al presidente dell'impossibilità di utilizzare il programma perché impegnata prevalentemente in altre incombenze;

- nella nota del 27.12.2011 il dirigente della Cancelleria f.f. confermava tale ultima circostanza e comunicava che tale situazione di difficoltà per la dott.ssa C era in ogni caso cessata nel gennaio 2009 (... "a partire dal gennaio 2009 la dott.ssa C avrebbe potuto e dovuto trasmettere i decreti, per le

mutate condizioni della segreteria”) ed era dunque durata per pochi mesi a partire dal settembre 2008;

- nel dicembre del 2009 il dirigente della Cancelleria f.f. sollecitava il passaggio di consegne dalla dott.ssa C ad altro personale in relazione alle attività sino ad allora di sua competenza (nota del 21.12.2009).

Deve concludersi che – sulla base degli atti a disposizione – il mancato utilizzo del programma è da attribuirsi non già a problemi “tecnici”, ma a inefficienze organizzative, circostanza che rende ancor meno giustificabile il reiterato e protratto mancato utilizzo del programma previsto per il funzionamento e il controllo del sistema tabellare (così il parere del 30 maggio 2012).

Rispetto alle carenze che hanno caratterizzato la redazione dei rapporti informativi, deve preliminarmente ricordarsi che il CSM è più volte intervenuto al fine di attribuire il giusto rilievo alla capacità e alla puntualità che il dirigente esprime nell’assolvimento di questo compito, qualificata espressamente dalla normativa secondaria come indicatore dell’attitudine direttiva (par. 1.5 del punto 1.2.1 “attitudini funzionali” del testo unico sulla dirigenza).

Nella relazione illustrativa delle più recenti modifiche apportate nel luglio 2011 al testo unico al fine di promuovere una più sollecita conclusione delle procedure per i pareri attitudinali, è chiarito che “l’attività di partecipazione al governo autonomo della magistratura costituisce uno dei doveri primari di ciascun magistrato, atteso che dall’efficienza dell’intero circuito dell’autogoverno dipende la piena funzionalità degli uffici giudiziari e, dunque, l’efficacia della risposta alla domanda di giustizia”; con riferimento alle previsioni che impongono di valutare la diligenza con cui si redigono i rapporti attitudinali e per le valutazioni di professionalità, e l’idoneità degli stessi a fornire elementi di conoscenza attendibili, prevedendo l’istituzione di un archivio per la raccolta di rapporti lacunosi, generici, contraddittori o tardivi (par. 1.5 cit.), la relazione illustrativa precisa che “i rapporti resi in occasione di ogni valutazione della professionalità costituiscono uno dei compiti primari dei dirigenti chiamati, nell’esercizio delle loro funzioni, a rendere giudizi oggettivi e attendibili sul merito e sulle attitudini dei magistrati sottoposti alla loro vigilanza tanto che, correttamente, il puntuale assolvimento di tale obbligo è elemento valutativo per il giudizio di idoneità e conferma nelle funzioni dagli stessi svolte”.

È dunque del tutto conforme al dettato e agli scopi della normativa secondaria il “peso” che il Consiglio giudiziario attribuisce alle lacune riscontrate nei rapporti informativi esaminati, lacune che in effetti incidono ai fini della valutazione complessiva dell’attitudine direttiva manifestata dal dottor MA per una serie di considerazioni:

- la non occasionalità dei rilievi formulati dal Consiglio giudiziario, poiché risulta – diversamente da quanto sostenuto dal dottor MA – che alcuni rapporti (come quello del dottor DL) sono stati più volte restituiti, con invito al dirigente di attenersi ai criteri, anche formali, dettati dalle circolari consiliari e che i provvedimenti sono stati invece ritrasmessi con incompletezze e incongruenze; in particolare, i rapporti informativi acquisiti dal Consiglio

giudiziario – relativi ai dottori C, DL, DG, G, M e DU – fatta eccezione per quello concernente la dott.ssa C – oltre ad essere redatti a mano (quello per il dottor DL nella prima versione; dopo la richiesta del Consiglio giudiziario veniva redatto comunque usando con modulistica superata) – sono caratterizzati dal frequente ricorso a clausole di stile e a formule standardizzate, tra l'altro eccessivamente sintetiche, al punto da risultare apodittiche, certamente non idonee a fornire attendibili e concreti elementi di conoscenza in ordine al profilo professionale di ogni singolo magistrato;

- la circostanza che – almeno in due casi – tali lacune sono il risultato di una consapevole disapplicazione delle indicazioni della normativa secondaria, avendo il dottor MA dichiarato per i rapporti dei dott.ri DL e M di aver usato la generica indicazione di “positivo” in ordine sottoparametro della tempestività nei depositi dei provvedimenti, pur essendo consapevole dei ritardi; le giustificazioni fornite dal dottor MA attestano dunque la sua consapevolezza di aver espresso valutazioni non veritiere e denotano nuovamente una sottovalutazione degli oneri e delle responsabilità del dirigente, anche in relazione ad attività che costituiscono un rilevante contributo al corretto funzionamento del sistema di autogoverno e, in prospettiva, al miglioramento della qualità della giurisdizione che non può prescindere da una valutazione della professionalità dei magistrati seria, ponderata e attendibile.

L'attività del dottor MA appare dunque contrassegnata da una serie di carenze che hanno riguardato aspetti non secondari della professionalità richiesta al dirigente, sia in relazione all'attività giurisdizionale che alla sua attitudine organizzativa, con evidenti e significativi riflessi negativi sul buon andamento dell'ufficio e di interi, delicati settori dello stesso che, solo in parte “temperati” da alcuni risultati ottenuti in settori determinati dell'ufficio, inducono a un giudizio di inidoneità del magistrato in valutazione a continuare a svolgere le funzioni direttive.

Per queste considerazioni

La commissione – con 5 voti a favore e 1 astensione – propone al Plenum di non confermare il dottor MA per un ulteriore quadriennio nell'ufficio di presidente del Tribunale di Civitavecchia, con decorrenza del 2.7.2011.

Dispone che la delibera di non conferma sia inviata al Ministro della giustizia per i provvedimenti di sua competenza ai sensi dell'art. 17 legge 195/58.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Delibera del 16 dicembre 2009 di approvazione della proposta di *non* conferma nell'ufficio di procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Latina

Gli artt. 45 e 46 del d.lgs n. 160/2006, nell'introdurre e disciplinare la temporaneità delle funzioni direttive e semidirettive, dispongono che le corrispondenti funzioni sono conferite per la durata di quattro anni, al termine dei quali il magistrato può essere confermato, per un'ulteriore sola volta, per un eguale periodo, a seguito di valutazione – da parte del Consiglio superiore della magistratura – dell'attività svolta.

In data 1.4.2008 il dott. GM ha maturato il periodo quadriennale di permanenza nelle funzioni di procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Latina, conferite con delibera del 19.2.04.

Con nota del 18 febbraio 2008, il dott. GM manifestava la propria volontà di continuare a ricoprire per il secondo quadriennio le medesime funzioni in corso di esercizio, presentando un'autorelazione illustrativa dell'attività svolta e la seguente documentazione:

- relazione del Ministero della giustizia relativa all'ispezione ordinaria svolta presso la Procura di Latina a partire dall'11 novembre 2003;
- proposta di organizzazione della Procura di Latina per il biennio 2002-2003 e per il biennio 2004-2005; piano organizzativo della Procura di Latina in vigore dal 7 febbraio 2008; relazione al piano organizzativo 2006-2007; relazione "sul lavoro straordinario" redatta dal dottor GM, indirizzata al procuratore generale, del 27 marzo 2008; relazione *ex art.* 6 d.lgs 106/06 redatta dal dottor GM, indirizzata al procuratore generale, del 6 novembre 2007;
- relazione conclusiva dell'ispezione ordinaria ministeriale eseguita presso la Procura di Latina dal 26 settembre al 26 ottobre 2006;
- dati statistici riassuntivi dell'attività svolta dalla Procura di Latina e dai magistrati dell'ufficio relativi al periodo 1 aprile 2004 - 31 dicembre 2007.

Nella seduta del 7 luglio 2009, la I commissione referente deliberava di trasmettere alla V commissione, per la valutazione in sede di conferma del dottor GM, gli atti di una procedura aperta in relazione alla pubblicazione sulla stampa locale di notizie riguardanti un'indagine svolta dalla Procura di Latina (procedimento n. 3287/2003/21), successivamente inviati anche al

Questione giustizia n. 2-3, 2013

Consiglio giudiziario di Roma, competente a esprimere il parere per la conferma.

In data 15 luglio 2009 il Consiglio giudiziario di Roma esprimeva, all'unanimità dei votanti, parere contrario alla conferma del dottor GM.

All'esito dell'istruttoria, avendo riscontrato elementi per un giudizio negativo, la V commissione ha disposto l'audizione del dottor GM, effettuata nella seduta del 22 settembre 2009.

Premessa

La temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi costituisce una delle più rilevanti innovazioni della recente riforma ordinamentale della dirigenza.

Tale principio trova attuazione nella predeterminazione della durata temporale dei predetti incarichi e nella previsione di una valutazione intermedia, da effettuarsi alla scadenza del primo quadriennio di esercizio delle relative funzioni, preordinata all'accertamento dell'idoneità del dirigente a proseguire nello svolgimento dell'incarico che gli è stato conferito sino alla scadenza del termine massimo di otto anni previsto dalla legge.

La temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi, unitamente al nuovo sistema di selezione dei dirigenti, che ha ridimensionato il valore dell'anzianità, privilegiando i requisiti di merito e attitudinali, ha determinato una radicale immutazione delle funzioni dirigenziali, accentuandone il carattere di funzioni "al servizio" della giurisdizione: nel nuovo quadro normativo, l'ufficio direttivo deve essere considerato come "incarico" e non come una posizione acquisita all'esito di un "cursus honorum", sostanzialmente incontrollabile e potenzialmente immutabile.

In tale prospettiva, l'introduzione del termine massimo di permanenza nel medesimo incarico, assicurando il periodico rinnovamento della dirigenza degli uffici, risponde all'esigenza di evitare un eccessivo radicamento sul territorio e una personalizzazione delle funzioni, con evidenti ricadute sull'immagine di indipendenza e di imparzialità dell'ufficio, e un affievolimento dell'impegno professionale del magistrato che ne è titolare.

La procedura della conferma concorre all'attuazione delle medesime finalità, consentendo una verifica intermedia sull'operato dei dirigenti, finalizzata a "responsabilizzare i magistrati con compiti di direzione e di collaborazione direttiva, incentivandoli, in vista della verifica, ad accrescere la propria professionalità e la funzionalità dell'ufficio o dei settori cui sono preposti" e a "garantire nel contempo che, sulla base del servizio prestato e dei risultati conseguiti, si accerti l'idoneità del magistrato a continuare a svolgere la relativa funzione" (punto 1.2 risoluzione del CSM del 24 luglio 2008, in tema di conferma ai sensi degli artt. 45 e 46 d.lgs 160/06).

La conferma quadriennale costituisce, dunque, il fondamentale corollario del principio della temporaneità degli incarichi direttivi, e la riaffermazione della natura di "servizio" delle relative funzioni, incompatibile con una stabilità indefinita degli incarichi dirigenziali e con una scelta dei dirigenti

tendenzialmente irreversibile: la verifica quadriennale assicura una tempestiva rimozione di situazioni di inadeguatezza, prima affidata unicamente alle procedure disciplinari e paradisciplinari e, perciò consentita per le sole condotte connotate da specifiche patologie. L'introduzione dello strumento della "conferma", con un ambito di operatività autonomo e più ampio rispetto a quello disciplinare e paradisciplinare, è una scelta coerente con la centralità che, nella disciplina attuale, ha assunto la "professionalità del dirigente", divenuta oggetto di una più pregnante valutazione comparativa al momento della selezione, e di una verifica intermedia, che va operata sulla base delle concrete modalità interpretative del ruolo dirigenziale.

Nel nuovo quadro normativo, il riscontro dell'effettivo possesso dei requisiti di attitudine dirigenziale rappresenta, dunque, lo strumento di cui dispone l'organo di autogoverno per superare scelte selettive operate sulla base di una valutazione prognostica, che, alla luce dei concreti risultati conseguiti nella gestione dell'ufficio, si sono rilevate errate.

Optando per una procedura di conferma non concorsuale e riservando la valutazione comparativa dei requisiti attitudinali e di merito al momento della selezione, il legislatore ha inteso incentrare la verifica quadriennale sul controllo dell'"adeguatezza" del dirigente, da valutarsi in relazione ai risultati conseguiti e allo specifico ufficio che gli è stato conferito: nell'attuale sistema, la conferma risponde dunque all'esigenza di accertare se la prevalente e maggiore "idoneità" riconosciuta al dirigente designato all'esito di una selezione comparativa, si sia in concreto espressa a un livello di professionalità adeguato e appropriato alle esigenze dell'incarico che gli è stato conferito.

Tale verifica esige una valutazione particolarmente pregnante dei requisiti di "professionalità" del dirigente, che abbia riguardo ai risultati ottenuti e alle specificità della posizione organizzativa occupata: il modello di dirigente delineato dalla riforma, rispondente a quello del magistrato investito di una funzione al "servizio" dell'ufficio, impone che, in sede di conferma, si valutino non solo le carenze di requisiti "tecnici", ma anche tutte le "inadeguatezze" manifestatesi in relazione all'insieme delle qualità che definiscono "l'attitudine direttiva", come la capacità del dirigente di rendere, il più possibile, partecipate e condivise le scelte organizzative, di favorire la coesione interna all'ufficio in vista del perseguimento di obiettivi comuni di efficienza e funzionalità del servizio, e di promuovere e valorizzare – attraverso il confronto e la partecipazione – il contributo di ciascuno dei magistrati al buon andamento dell'ufficio.

La risoluzione del Consiglio superiore del 24 luglio 2008 ha riaffermato la particolare attenzione che, in sede di conferma, va riservata a quelle attività nelle quali si è espressa la "specifica" idoneità organizzativa richiesta al dirigente, che deve riguardare sia la "dimensione materiale, logistica, tecnologica e di utilizzazione delle risorse" del servizio, sia i "profili di coordinamento tecnico, culturale e professionale dei magistrati" dell'ufficio (punto 1.2. risoluzione del Consiglio superiore del 24 luglio 2008 cit.).

Le disposizioni consiliari in tema di conferma, ponendosi in linea di continuità con la normativa primaria e secondaria che definisce i contenuti dell'“attitudine alla dirigenza” in vista della selezione e del conferimento delle funzioni direttive, individuano, dunque, il profilo del “buon dirigente”, meritevole del rinnovo quadriennale, in quello del magistrato capace di perseguire validamente risultati in termini di efficienza e funzionalità del servizio, mediante l'“efficace soluzione dei problemi concreti dell'ufficio”, e di assicurare un “positivo coordinamento professionale dei magistrati”, mediante una virtuosa interazione che ne valorizzi le attitudini e ne rispetti, al tempo stesso, la sfera di autonomia professionale.

La rilevanza che, ai fini della conferma, assume l'attività di “positivo coordinamento” dei magistrati appare del tutto coerente con il particolare rilievo che la normativa primaria e secondaria, nel definire l'attitudine direttiva, ha attribuito al rispetto “delle individualità e delle autonomie istituzionali” e della “sfera di autonomia professionale del giudice o del pubblico ministero”¹, in quanto “proiezione, nell'ambito della organizzazione degli uffici giudiziari, dei principi della indipendenza e della imparzialità, correttamente intesi quali condizioni indefettibili per l'esercizio della giurisdizione” (risoluzione CSM del 10 aprile 2008 sulla individuazione degli indicatori dell'attitudine direttiva).

La valutazione di tale aspetto dell'idoneità organizzativa esige, per gli uffici di Procura, una particolare attenzione alle modalità di esercizio delle prerogative del dirigente e dei suoi poteri di intervento e di controllo per assicurare il “corretto, puntuale e uniforme esercizio” dell'azione penale, che debbono salvaguardare l'autonomia professionale e l'indipendenza del sostituto (risoluzione del Consiglio superiore del 12 luglio 2007 in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero).

Proprio l'accentuazione della posizione di sovraordinazione che la riforma ha attribuito al dirigente degli uffici di procura conferisce una particolare rilevanza, nella valutazione dell'“adeguatezza professionale” del dirigente, alla capacità di esercitare le sue prerogative nel rispetto delle regole imposte a tutela dell'autonomia professionale e della dignità dei magistrati dell'ufficio, e di favorire, attraverso l'interlocuzione e il confronto, una gestione dell'ufficio condivisa e partecipata.

In questa prospettiva si è mossa la normativa secondaria, valorizzando fortemente il ruolo del dirigente nei rapporti con gli altri magistrati e la sua capacità di favorire “positive relazioni all'interno dell'ufficio”, allo scopo sia di “garantire l'autonomia e l'indipendenza dei sostituti” sia di “stimolare una nuova cultura della dirigenza che operi verso una gestione trasparente ed efficiente dell'ufficio, capace – all'interno di un corretto rapporto tra potere e responsabilità – di coniugare la cultura delle garanzie a quella dei risultati”

1. Art. 12 c. 12 d.lgs 160/06; punto 7 della risoluzione del CSM del 10 aprile 2008 in tema di indicatori dell'attitudine direttiva.

(punto 2.1. risoluzione del Consiglio superiore del 12 luglio 2007 in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero).

Le vicende esaminate dalla I commissione nel procedimento 387/RR/2008

L'apertura della pratica 387/RR/2008 veniva disposta in relazione alla nota del 10 giugno 2008, con la quale il dottor GM, "con riferimento agli articoli apparsi sul quotidiano *Latina Oggi* dei giorni 8 e 9 c.m., per dovere d'ufficio" trasmetteva al Consiglio superiore della magistratura una relazione sul procedimento penale n. 3287/03 mod. 21, assegnato al sost. proc. dott. M, iscritto nei confronti di BS e SE, per reati aventi ad oggetto violazioni urbanistico-edilizie commesse in territorio di Fondi, relativi alla edificazione di una struttura turistica (Holiday Village), sequestrata nel corso delle indagini su richiesta del PM.

Il dottor GM ripercorreva cronologicamente le vicende del procedimento penale, evidenziando le ragioni del contrasto con il suo sostituto, oggetto delle aspre critiche formulate dai giornali, culminato nella revoca dell'assegnazione del fascicolo originariamente delegato al dottor M, provvedimento che allegava alla relazione unitamente ad altri atti rilevanti, come il decreto di dissequestro della struttura turistica, adottato in pari data, e altri atti del procedimento 3287/03 mod. 21. Pervenivano alla I commissione anche la relazione redatta in data 19 giugno 2008, che il dottor M aveva inviato al procuratore generale per riferire sulle ragioni del contrasto insorto con il procuratore sull'"impostazione accusatoria" e sui provvedimenti da adottare in relazione alla struttura in sequestro, e le osservazioni formulate dal dottor M in merito al provvedimento di revoca dell'assegnazione: il dottor M eccepiva la "genericità del profilo motivazionale, non venendo indicate puntualmente le condotte contestate", non essendo stati stabiliti dal procuratore criteri "specifici" per l'esercizio della delega al momento dell'assegnazione e non essendo state commesse violazioni dei criteri generali stabiliti nel piano organizzativo; precisava che neppure erano state disattese le disposizioni in materia di assenso per i provvedimenti cautelari reali, atteso che gli era stato delegato tale atto di controllo proprio per la materia della "lottizzazione urbanistica" e che aveva comunque informato il dirigente del sequestro disposto dal GIP, ricevendo dal dottor GM "pieno assenso" e la copia di una sentenza da depositare in un eventuale giudizio di riesame; concludeva rilevando che, mancando violazioni idonee a giustificare la revoca, il provvedimento era di fatto "motivato esclusivamente in ragione dell'impedimento temporaneo per motivi di salute, ipotesi non prevista dagli artt. 2 e 3 del d.lgs 106/06".

Successivamente venivano acquisiti anche il provvedimento del 3.4.09, con il quale il GIP aveva rigettato la richiesta di archiviazione formulata dal dottor GM nel procedimento 3287/03 mod. 21, escludendo la prescrizione per il reato di lottizzazione abusiva e disponendo l'imputazione coatta per tale reato, e il provvedimento redatto dal dottor GM per l'adempimento indicato dal GIP (imputazione per artt. 30, 44 lett. c, DPR 380/01 e l l.r. n. 34/74).

La I commissione procedeva all'audizione del dottor V, procuratore generale presso la Corte di appello di Roma, e del dottor S, presidente della Corte d'appello di Roma. Il dottor S, oltre a dar conto di quanto appreso in merito ai contrasti insorti all'interno della Procura di Latina, riferiva di una nota inviata al presidente del Tribunale di Latina dal dottor GC che, in qualità di giudice per le indagini preliminari, aveva disposto il sequestro dell'Holiday: nella citata nota, il dottor GC richiedeva un intervento a sua tutela, segnalando che il senatore CF, eseguito il decreto di sequestro preventivo emesso su richiesta della Procura, pur non essendo parte, si era presentato nel suo ufficio, lamentando che era stata respinta una istanza di restituzione della struttura e che non era stata concessa l'autorizzazione all'uso da parte degli imputati. Il dottor S riferiva che la vicenda era stata oggetto anche di un comunicato della sottosezione dell'Associazione nazionale magistrati di Latina, a sostegno del dottor GC, pubblicato dal quotidiano *Latina Oggi*, e che – in risposta – il senatore CF aveva indirizzato una nota di “protesta” al Consiglio superiore e alla presidenza della Corte di appello di Roma, per il modo “distorto” con il quale, a suo dire, era stato riferito il contenuto del colloquio avuto con il GIP.

Nella seduta del 3 marzo 2009, la I commissione procedeva all'audizione del dott. M. Dopo aver richiamato il contenuto della sua relazione del 19 giugno, il dottor M riferiva che, dopo una prima fase delle indagini caratterizzata da un clima sereno nei rapporti interni all'ufficio, il procuratore aveva manifestato – in maniera sempre più “pressante” – il suo dissenso rispetto “all'impianto accusatorio”, gli aveva di fatto imposto la nomina di un secondo consulente² e, avendo acquisito da quest'ultimo un nuovo piano particolareggiato della Regione, lo aveva invitato “con ... modi non proprio urbani” a valutare la possibilità di concedere l'uso di questa struttura, come a suo dire consentito dal predetto atto amministrativo. Il dottor M dichiarava che nella prima settimana di giugno aveva ricevuto una lettera riservata in cui il procuratore gli comunicava che aveva trattenuto gli atti del fascicolo, e che li avrebbe restituiti il giorno successivo o che, in alternativa, “gli avrebbe fatto avere un suo provvedimento”. In merito ai rapporti tra il procuratore e gli altri sostituti, il dottor M dichiarava di essere a conoscenza di una vicenda “analoga” di revoca dell'assegnazione, che riguardava il dottor GC, titolare di una indagine per stupefacenti, con misure cautelari personali, che coinvolgeva alcuni carabinieri. Rappresentava infine che, a seguito della revoca dell'assegnazione del procedimento per la vicenda Holiday, i colleghi della procura si erano riuniti e avevano redatto un documento, poi non divulgato,

2. Audizione del dottor M: «sosteneva sostanzialmente che la lottizzazione da me ipotizzata, e anche l'occupazione di area demaniale – perché questo era anche l'altro profilo della contestazione – fossero sostanzialmente non coerenti con la situazione di fatto. Questo aspetto in qualche modo cominciò a diventare più pressante, nel senso che il procuratore ritenne di dover avvicinare il consulente che aveva nominato altro consulente da lui indicato...».

nel quale si stigmatizzava il comportamento del procuratore per quanto riguardava i rapporti con i sostituti.

Sempre il 3 febbraio si svolgeva l'audizione del dottor GM. In merito alla vicenda del dottor M, il dottor GM riferiva che, dopo aver sostanzialmente concordato con il sostituto una rivalutazione del provvedimento di sequestro, era poi intervenuto revocando l'assegnazione e contestualmente il sequestro, ritenendo la situazione "compromessa" da una strumentale pubblicizzazione della vicenda sulla stampa³.

In ordine alla asserita violazione dell'obbligo di richiesta del visto sulle richieste di sequestro avanzate dal dottor M nel marzo e nel dicembre 2007, segnalata nella relazione del 18 giugno 2008, allegata al provvedimento di revoca, il dottor GM riferiva che nel piano organizzativo dell'ufficio erano esonerati dal visto alcuni provvedimenti, come i "sequestri edilizi", ad eccezione di quelli che investono l'intera attività produttiva di un'azienda, e che, avendo richiesto spiegazioni al dottor M sulla mancata richiesta del visto, questi si era giustificato asserendo che a suo avviso "il campeggio" non poteva considerarsi "attività produttiva". Il dottor GM evidenziava che il fascicolo era stato iscritto a mod. 45 nel 2002, a mod. 21 nel 2003, che il primo sequestro era stato chiesto nel 2007 e che, essendo previsto il termine di tre anni per la prescrizione delle contravvenzioni, sarebbe stato a suo avviso opportuno procedere a un accertamento tecnico prima del sequestro. Concludeva precisando che l'accesa campagna di stampa condotta contro la sua persona dal quotidiano *Latina Oggi* era dovuta a motivi di rancore personale del senatore C, proprietario del giornale.

In data 30 marzo 2009, la I commissione procedeva all'audizione del dott. C, già sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di

3. Audizione del dottor M in I commissione: «Sennonché, la domenica mattina apro il giornale, trovo questa notizia distorta, che io, ovviamente, all'epoca, ma neppure adesso so chi è che gliel'ha data al giornale, anche se qualche sospetto ce l'ho, e quindi il lunedì mattina l'assenza, perché M ormai era a casa, non so quanti giorni è stato, un po' di giorni, etc., e quindi provvedo, faccio quel provvedimento di revoca, con una motivazione del tutto generica, chiaramente, perché non intendo assolutamente danneggiare un bravo collega come M, non c'era motivo, per cui faccio quella motivazione generica e provvedo al dissequestro. Probabilmente l'unico errore che ho fatto, ma me lo sono posto il problema, perché avrei dovuto rimettere la patata bollente al GIP, ecco, solo che ho pensato, siccome c'era stata la storia di questo benedetto senatore F, che era andato da C, dal GIP, di cui vi siete occupati anche voi, io non vi ho mai chiesto, io sei mesi ho sopportato gli attacchi di *Latina Oggi*, ma non ho mai chiesto un vostro intervento perché non ritenevo il caso di farvi perdere tempo con tutto quello che avete da fare, soprattutto con i novecento posti vacanti, per cui, in sostanza, dico: "Ma, se adesso mando al GIP e lì lo metto in difficoltà perché c'è stata..."; la questione mi pareva talmente lapalissiana, ho detto: "Va bene, faccio questo provvedimento". E ho fatto questo provvedimento. La motivazione vera, diciamo, è stata quella, non tanto la malattia, perché avrei potuto mandare il fascicolo a casa, poi il provvedimento l'avrebbe potuto fare lui, la motivazione vera è stata quella che a quel punto ritenevo la situazione compromessa, dopo questo titolo cubitale in prima pagina di *Latina Oggi*».

Latina. In relazione al provvedimento di revoca dell'assegnazione del procedimento penale citato in audizione dal dottor M (10354/03 mod. 21), il dottor C riferiva che, dopo aver chiesto informazioni sul procedimento al momento della sua presa di possesso, il dottor GM si mostrava dapprima orientato a continuare l'attività di indagine; successivamente, gli chiedeva di rivalutare il caso⁴, arrivando a prospettare un positivo apprezzamento del suo "ripensamento" in sede di valutazione della professionalità⁵. Proseguiva il dottor C che, di fronte al suo sostanziale rifiuto di firmare una richiesta di archiviazione, il dottor GM gli prospettava la revoca dell'assegnazione ("per riappacificare il clima, per evitare tensioni, lo motivo in questo modo"), ottenendo l'assicurazione che ci sarebbero state osservazioni⁶; dopo la richiesta di archiviazione e la dopo la decisione del GIP di non archiviare "de plano", ma di fissare l'udienza *ex art.* 409 cpp, il dottor GM gli chiedeva di riprendere il fascicolo, esternandogli la preoccupazione che si potesse pensare a una sua intenzione di "insabbiare e nascondere" il caso e, quando il dottor C obiettava che la delega gli era stata revocata, dichiarandosi comunque disponibile a sostenere l'accusa in giudizio, il dottor GM gli rappresentava che il provvedimento non era stato inoltrato al CSM.

Il dottor C concludeva sul punto precisando che successivamente la richiesta di archiviazione era stata accolta con un provvedimento motivato sull'assenza dell'elemento soggettivo.

Il dottor C riferiva inoltre che il dottor GM era un "procuratore presente sulle assegnazioni", che si era riservato nei primi piani organizzativi la possibilità di autoassegnarsi dei fascicoli "senza individuazioni di criteri puntuali che potessero costituire la direttrice a cui attenersi per queste assegnazioni" e che in una occasione era intervenuto sulla scelta delle modalità di iscrizione in un suo procedimento: precisava che si trattava di una denuncia per colpa medica, per la quale aveva deciso di procedere a iscrizione a modello 21;

4. Audizione del dottor C: «mi chiese di rivedere alcune mie opinioni in ordine ai reati, e mi chiese di approfondire interrogando tutti gli indagati, cosa che io feci ... successivamente lui mi disse di valutare la possibilità di archiviare, di proporre una richiesta di archiviazione perché saremmo andati poco lontano, perché a suo parere l'ipotesi di spaccio non poteva reggere in dibattimento».

5. Audizione del dottor C: «Mi feci forte del provvedimento del Tribunale del riesame e dell'assenza di elementi fattuali che potessero modificare il quadro d'indagine fino a allora delineato ... e ricordo, e questo mi turbò anche perché mi convocò poi nella sua stanza, e mi disse: "sai, un procuratore della Repubblica, se tu proponi l'archiviazione, un procuratore della Repubblica sa apprezzare questo, ossia che un sostituto cambia idea anche in sede di parere che deve fare poi quando il magistrato, il sostituto va in valutazione per la nomina di magistrato di Corte d'appello"».

6. Audizione del dottor C: «guarda procuratore, io non firmo una richiesta di archiviazione, perché non ne sono convinto, se tu la poni sul piano dell'ufficio, dico io per un rispetto e per evitare di mettere in imbarazzo – cosa che lui mi stava rappresentando l'ufficio – tu prendi il fascicolo, io non svolgo osservazioni in ordine alla revoca della delega, però non mi chiedere di firmare una cosa di cui non sono convinto».

che il procuratore lo aveva invitato a cambiare l'iscrizione da modello 21 a modello 44, precisando che non si potevano effettuare iscrizioni a carico dei medici "in maniera leggera"; che, a causa della sua insistenza, aveva effettivamente disposto con un provvedimento "motivato" il passaggio del fascicolo da mod. 44 a mod. 21 e che tutta la vicenda gli aveva creato imbarazzo anche perché uno dei medici indagati si era poco prima presentato al suo ufficiale di PG come amico del procuratore, protestando per il suo coinvolgimento nella vicenda e preannunciando l'intenzione di parlarne con il dottor GM. Il dottor C dichiarava infine che il dottor GM era solito intervenire nei rapporti con tutti i sostituti per indirizzarli in relazione al compimento di specifici atti e che era maggiormente attivo laddove c'erano o situazioni di cui parlava la stampa o situazioni che coinvolgevano soggetti aventi un certo "peso sociale".

Il 3 aprile 2009 il dottor C depositava alla I commissione la documentazione citata in audizione, una nota esplicativa, e un promemoria, che precisava di aver redatto nei giorni immediatamente successivi alla vicenda⁷, nonché una copia della richiesta di avocazione del fascicolo (10354/03 mod. 21) a firma del dottor C del 16.6.04, con correzioni effettuate a penna dal dottor GM⁸.

La I commissione acquisiva, inoltre, gli atti relativi al procedimento per colpa medica, dai quali risulta che in data 3 maggio 2005 il dottor C disponeva l'iscrizione a mod. 21 del fascicolo contro ignoti per art. 589 cp (2907/05 mod.44), a carico dei 4 medici identificati con elezione di domicilio e a carico di "DLP" (l'unico indicato nominativamente nel provvedimento del sostituto); nella stessa data risulta effettuato il passaggio al Re.Ge dal mod. 44 al

7. Nel promemoria si riferisce quanto segue: «dopo aver preso in visione il fascicolo, il 10.6.04 il dottor M convocava il dottor C e lo invitava ad archiviare, non essendovi elementi per il rinvio a giudizio e che in quell'occasione gli rappresentava il positivo apprezzamento che avrebbe avuto in sede di progressione un suo ripensamento; l'11 giugno 2004, dopo un colloquio con il procuratore aggiunto al quale riferiva che non era convinto dell'archiviazione, il dottor C riceveva la visita del procuratore che insisteva perché firmasse l'archiviazione, esternando la preoccupazione che, se l'avesse fatto da solo, sarebbe finito sui giornali con l'accusa di voler affossare l'indagine; il 14 giugno 2004 il procuratore gli sollecitava la missiva che il dottor C aveva assicurato che avrebbe predisposto nel precedente incontro, nella quale ricostruiva i fatti e i contrasti avuti con il colonnello dei Carabinieri, comandante dei militari indagati; il 16 giugno consegnava la missiva; il 21 giugno, pur avendo emesso sin dal 18 giugno il provvedimento di revoca dell'assegnazione, il dottor M convocava il dottor C per rappresentargli che avrebbe potuto archiviare tutto il fascicolo o, se convinto della condanna, rinviare gli indagati a giudizio».

8. Dal confronto con la versione originale della richiesta di revoca, la bozza risulta integrata con il riferimento alla "estraneità" del procuratore "avendo preso possesso dell'ufficio in data 1.4.04" alle "polemiche" che avevano accompagnato le indagini, e risultano eliminate le tre righe conclusive nelle quali il dottor C indicava i tre indagati per i quali – a suo avviso – il procedimento avrebbe dovuto essere definito con richieste di archiviazione.

mod. 21 (3175/05) per soli 4 medici (e non anche per il dottor DL) e la “conversione” del predetto procedimento dal mod. 21 nuovamente a mod. 44, sulla base di un provvedimento che il dottor C motivava con la rivalutazione degli elementi forniti dalla lettura della cartella clinica, non idonei a integrare neppure a livello indiziario elementi di colpevolezza, e con la necessità di procedere all’esame autoptico prima di indagare “in modo equivalente e sostanzialmente acritico tutti i sanitari” a vario titolo intervenuti.

All’esito dell’attività istruttoria, la I commissione referente ha escluso la sussistenza di elementi per il trasferimento *ex art. 2 l.g.*, e ha disposto la trasmissione degli atti alla V commissione, evidenziando che i due episodi di revoca dell’assegnazione “riguardano il profilo della professionalità del magistrato, nei suoi parametri della titolarità dell’azione penale in quanto procuratore della Repubblica, rapportata alla indipendenza soggettiva e dell’ufficio, e del rapporto con i magistrati della procura nel momento della gestione e della condivisione delle scelte processuali”.

In particolare, rispetto al procedimento relativo all’insediamento turistico in località Fondi “Holiday Village”, la delibera rileva una formale illegittimità del provvedimento di revoca dell’assegnazione, intervenuto per “motivi riguardanti il merito di decisioni assunte o in fase di assunzione da parte del magistrato titolare del fascicolo (inquadramento giuridico della fattispecie, valutazione di una istanza di dissequestro della struttura o quantomeno di concessione in uso della medesima) attualizzate da una ritenuta strumentale pubblicizzazione della vicenda”, ma basato “su una motivazione non corrispondente ai reali motivi di revoca della designazione del magistrato titolare”.

In relazione alle indagini per spaccio di sostanze stupefacenti, la delibera sottolinea “una sorta di valutazione esoprocessuale effettuata dal dr. M riguardante il profilo dell’opportunità dell’esercizio dell’azione penale in danno di soggetti (militari dell’Arma dei carabinieri) aventi un particolare rilievo nel contesto ambientale di esercizio della giurisdizione”, valutazione che, partendo dal merito degli elementi probatori acquisiti, “sembra espandersi ad altri parametri di opportunità non strettamente processuali”, come confermato dall’intenzione del procuratore di riassegnare lo stesso procedimento dal dr. C dopo che il GIP, investito della richiesta di archiviazione inoltrata dal dr. M, aveva fissato l’udienza *ex art. 409 cpp*.

Il parere del Consiglio giudiziario per la conferma

Il Consiglio giudiziario di Roma, nel rendere in data 15.7.09 il prescritto parere sulla conferma, ha effettuato una valutazione estremamente approfondita della vicenda, soppesando con equilibrio tutti i diversi aspetti dell’azione direttiva concretamente svolta dal dottor GM. All’esito di tale articolata disamina ha espresso, all’unanimità dei votanti, parere contrario alla conferma, per le “gravi criticità” rilevate sotto il profilo della “indipendenza e imparzialità”, il “censurabile metodo con il quale ... ha gestito i suoi poteri di direzione dell’ufficio”, e la negativa valutazione che ne consegue in me-

rito alle «capacità organizzative poiché, come precisato dalla risoluzione del CSM del 29 luglio 2009 [rectius 24 luglio 2008] la capacità di organizzare ed esercitare le funzioni direttive e semidirettive “si fonda sulla competenza tecnica, sull’autorevolezza culturale, sull’indipendenza da impropri condizionamenti e si esprime anche nel positivo coordinamento professionale dei magistrati”»).

Il Consiglio giudiziario ha valutato criticamente anzitutto il comportamento tenuto dal dottor GM in relazione all’indagine sull’insediamento turistico “Holiday Village”, condotta dal dottor M, e all’indagine riguardante lo spaccio di sostanze stupefacenti, con il coinvolgimento di appartenenti all’Arma dei Carabinieri del luogo, condotta dal dottor C.

In relazione alla prima vicenda, il parere censura in particolare l’esercizio del potere di revoca dell’assegnazione del procedimento per ragioni “diverse” da quelle previste dall’art. 2 del d.lgs 106/06 e da quelle espresse nella motivazione del provvedimento, e rileva criticamente che, come sostanzialmente ammesso dal dottor GM in sede di audizione dinanzi alla I commissione, “le ragioni reali” della revoca vanno ricercate “in condizionamenti ambientali esterni”.

A sostegno di tale affermazione, il parere evidenzia:

- la “rilevantissima risonanza sulla stampa locale” avuta dal sequestro del campeggio Holiday, anche in considerazione dell’intervento del sen. F, esponente della politica locale, che di persona si era recato dal presidente del Tribunale di Latina e poi dal GIP che aveva emesso il provvedimento di sequestro per “chiedere spiegazioni” in ordine alle ragioni del rigetto della richiesta di dissequestro o di concessione in uso della struttura;

- il diverso atteggiamento tenuto nel corso delle indagini dal dottor GM che, dopo aver manifestato la sua adesione alla ricostruzione fattuale e giuridica del caso operata dal sostituto, faceva seguire a “continue” e “pressanti” richieste di informazioni sull’andamento del procedimento, iniziative istruttorie all’insaputa del sostituto, pur non essendo coassegnatario del procedimento, e, infine, nel perdurare del contrasto in ordine alla necessità del dissequestro, la revoca dell’assegnazione del procedimento motivata con l’assenza del dott. M per ragioni di salute;

- l’adozione, nella stessa giornata, della revoca dell’assegnazione, del provvedimento di restituzione dell’area e delle opere alla società concessionaria, e l’emissione di un comunicato stampa nel quale “prefigurava” una riconsiderazione del caso a seguito dell’acquisizione di nuovi elementi e, in chiusura, preannunciava una relazione al CSM e agli organi titolari del potere disciplinare (“Entro domani una dettagliata relazione sulla vicenda sarà consegnata al Consiglio, al Ministero e alle procure generali presso le Corti di cassazione e di appello”).

Il Consiglio giudiziario conclude che, anche a prescindere dalle ragioni in diritto che avevano indotto il dottor GM a riconsiderare la legittimità del provvedimento di sequestro e, in specie, la sopravvenienza di elementi nuovi in base ai quali il reato doveva ritenersi prescritto, “il complessivo

comportamento tenuto nella vicenda e le stesse spiegazioni fornite dal dott. M dimostrano che questi, nell'occasione, ha agito prescindendo da ragioni processuali, strumentalizzando deboli argomenti difensivi (come dimostrato dal mancato accoglimento della successiva richiesta di archiviazione inoltrata al GIP fondata sui medesimi argomenti), per perseguire finalità estranee al processo, e abusò pertanto del legittimo potere di revoca della delega al sostituto”.

Ancora, osserva il parere, “con il suo comportamento, il dott. M ha prestatato il fianco a una pressante campagna di stampa che ha irrimediabilmente compromesso l'immagine di indipendenza dell'ufficio ricoperto”: si richiama – al riguardo – l'improprio intervento del sen. F nella vicenda, i riferimenti della stampa agli interessi collegati alla struttura oggetto del sequestro, al collegamento della vicenda con il suicidio del Capitano FC e ai rapporti con il generale S della Guardia di finanza, del cui coinvolgimento nell'affare del campeggio Holiday il dottor GM era a conoscenza, come confermato dal dottor C in sede di audizione.

Quanto all'indagine condotta dal sostituto C sull'attività di spaccio di stupefacenti anche a carico di appartenenti all'Arma dei carabinieri del luogo, il Consiglio giudiziario censura:

- la sollecitazione da parte del dottor GM al dottor C perché formulasse una richiesta di archiviazione, nonostante la presenza di un quadro probatorio sufficiente per il rinvio a giudizio (come confermato dal provvedimento del Tribunale del riesame che aveva respinto il ricorso avverso la misura cautelare disposta dal GIP su richiesta del PM);

- la prospettazione, a fronte del rifiuto manifestato dal sostituto, prima di un particolare “apprezzamento” per la scelta di archiviare in occasione della futura valutazione di professionalità e, di fronte al persistente rifiuto del dottor C, di una revoca dell'assegnazione al fine di provvedere personalmente alla richiesta di archiviazione “per riappacificare il clima, per evitare tensioni” con l'Arma dei carabinieri;

- la condotta tenuta dal dottor GM dopo il rigetto della richiesta di archiviazione e la fissazione dell'udienza *ex* 409 cpp, proponendo al dottor C la “restituzione” del fascicolo per evitare che si pensasse a un suo tentativo di insabbiare l'indagine e prospettandogli altresì la possibilità di non dar seguito al provvedimento di revoca dell'assegnazione, non ancora inviato al CSM.

Anche questo caso, rileva il Consiglio giudiziario, “le determinazioni e il comportamento del dottor GM furono condizionati da elementi estranei al corretto esercizio dell'azione penale” e appare confermata la tendenza del dottor GM a «intervenire, in maniera “diffusa”, sull'attività dei sostituti (sollecitando, ad esempio, l'iscrizione del fascicolo in un modello piuttosto che in un altro), in particolare con riferimento a vicende processuali suscettibili di avere un'eco sulla stampa».

Viene infine valutato negativamente sotto il profilo dell'indipendenza e dell'imparzialità il comportamento tenuto dal dottor GM con riferimento all'attività professionale di avvocato esercitata da entrambi i figli nell'am-

bito del circondario del Tribunale di Latina. Il Consiglio giudiziario rileva che – pur non essendo stata ravvisata una situazione di incompatibilità – il dottor GM “non ha con sufficiente attenzione evitato l’insorgere e il perdurare di situazioni che obiettivamente hanno leso l’immagine dell’ufficio da lui diretto sotto il profilo dell’indipendenza e dell’imparzialità”.

A questo proposito il parere segnala:

- i numerosi articoli della stampa locale;
- le dichiarazioni rese dal procuratore generale circa gli esposti (definiti “inconsistenti”) che, relazione “a qualche procedimento penale in corso”, segnalano l’esercizio della professione forense da parte di parenti del dottor GM;
- quanto emerso dalle audizioni disposte dalla I commissione del CSM circa la costante presenza del figlio dottor GM “nelle aule penali” e negli uffici di procura, “anche se non risulta che patrocini direttamente nei processi penali”.

Oggetto di rilievi critici è poi “il metodo con il quale il dott. M ha gestito i suoi poteri di direzione dell’ufficio”, ritenuto in contrasto con il rispetto per la sfera di autonomia professionale dei sostituti e dei giudici.

A questo proposito, il Consiglio giudiziario segnala:

- “la tendenza all’accentramento, con conseguente riluttanza all’uso del potere di delega non solo nei confronti dei sostituti, ma anche del procuratore aggiunto del quale ha snaturato il ruolo”;
- “la scarsa capacità di ascolto e confronto, presupposto ineludibile per lo scambio e un effettivo coordinamento dei sostituiti, nonché di coesione tra questi”;
- “la disinvoltura con la quale esercita il suo potere gerarchico nei confronti di questi ultimi per affermare ad ogni costo posizioni personali, talvolta dettate da fattori estranei alle finalità processuali”.

A sostegno di tali considerazioni, il parere richiama – oltre alle vicende che hanno coinvolto il dottor C e il dottor M, indicative di una gestione del rapporto con i sostituti a “carattere spiccatamente autoritario” e “improntata a criteri in deciso contrasto con la sfera di autonomia del singolo magistrato” – le dichiarazioni del dott. M circa “la prassi di prendere i fascicoli (nelle segreterie dei PM) senza avvertire”, stigmatizzata dai sostituti in un documento non divulgato, nonché le dichiarazioni rese dal dottor GM alla presenza di stampa e televisioni concernenti la revoca, disposta da due GIP del Tribunale di Latina, di alcuni provvedimenti di sgombero emessi dalla procura, “dichiarazioni che hanno avuto il prevedibile effetto di provocare grossi titoli sulle pagine della stampa locale sulla esistenza di uno scontro tra Procura e Tribunale e anche la reazione del Foro locale”.

Quanto agli altri indicatori della “capacità di organizzare e programmare l’attività”, il parere evidenzia:

- che il dottor GM ha predisposto, alle scadenze previste, le relazioni sui criteri e sui programmi di organizzazione per i bienni 2004/2005, 2006/2007 e 2007/2008, e le relazioni periodiche sull’andamento dell’ufficio; che ha

proceduto alla radicale ristrutturazione dell'ufficio che, al momento del suo insediamento, versava in una situazione molto critica, rilevata anche nel corso di una recente ispezione ministeriale; che ha istituito i gruppi di lavoro specializzati dei sostituti e disciplinato dettagliatamente, sia nel programma organizzativo che con successivi ordini di servizio, le modalità di assegnazione degli affari, la organizzazione dei turni di udienza, le sostituzioni, l'attività dei VPO, i rapporti tra procuratore e sostituti, le ipotesi di necessaria preventiva sottoposizione degli atti alla visione del procuratore;

- in relazione alla gestione dei flussi e tempi di definizione dei procedimenti, che – sulla base dei prospetti statistici – si è registrata una positiva tendenza alla definizione di un numero maggiore di procedimenti rispetto a quelli sopravvenuti;

- in relazione all'attività di vigilanza, che il dottor GM ha tenuto numerose riunioni anche con i viceprocuratori onorari, nel corso delle quali sono state impartite precise direttive in merito all'attività di udienza soprattutto al fine di evitare disfunzioni e rinvii ingiustificati e che direttive sono state parimenti indirizzate ai sostituti referenti per un concreto coordinamento dell'attività dei VPO;

- quanto alle relazioni rilevanti per l'organizzazione e l'esercizio della funzione giudiziaria, che il dottor GM ha organizzato riunioni periodiche con il personale amministrativo e con i sostituti, rilevando tuttavia che queste ultime, come dimostrato dai verbali, più che “momento di scambio sulla organizzazione dell'ufficio e sulle problematiche di carattere giuridico, sostanziale e processuale, si sono rivelate l'occasione per il procuratore di comunicare le proprie determinazioni ai sostituti circa la composizione dei gruppi di lavoro e le altre modalità di organizzazione e gestione dell'ufficio”.

- quanto alle relazioni con i sindacati del personale amministrativo nel settore dell'organizzazione del lavoro, che il dottor GM ha preso parte a numerose riunioni con le organizzazioni sindacali indette per la discussione di rilevanti questioni attinenti lo svolgimento dell'attività amministrativa del personale amministrativo, come pure con le autorità amministrative in materia di gestione delle dotazioni dell'ufficio e in materia per regolarizzare le numerose disfunzioni rilevate al momento dell'assunzione dell'incarico;

- quanto ai rapporti con le altre categorie professionali e l'utenza, che il dottor GM ha riferito di numerose riunioni con la Polizia giudiziaria e ha allegato gli ordini di servizio e le direttive emesse, che dal marzo 2007 è attivo un “ufficio relazioni con il pubblico” e che è stato realizzato il sito web della procura nel quale possono essere reperite svariate informazioni da parte dell'utenza.

Del tutto negativa è la valutazione del Consiglio giudiziario in ordine alla capacità del dottor GM di “valorizzare le attitudini dei magistrati” (punto 6 della lett. a, risoluzione CSM del 10 aprile 2008). Al riguardo il parere richiama la “gestione” autoritaria dei rapporti con i sostituti anche in relazione agli aspetti organizzativi del lavoro e dell'attività dell'ufficio: in particolare, si osserva che – in occasione delle riunioni effettuate con i sostituti in vista

della predisposizione dei programmi organizzativi e delle modifiche da apportare alla organizzazione dei gruppi di lavoro, alla distribuzione degli affari e all'organizzazione dei turni e del servizio di udienza per la predisposizione del documento programmatico – il dottor GM si è limitato a elencare prescrizioni, direttive e raccomandazioni; che dai verbali non emergono le ragioni delle modifiche apportate ai gruppi ovvero i criteri di distribuzione degli affari, né interventi dei sostituti. Conclude il parere sul punto: “Ne esce il quadro – del tutto conforme e coerente con gli anomali comportamenti di cui si è già riferito – di una gestione autoritaria, poco incline all'ascolto e poco attenta alla necessaria condivisione con i sostituti dell'analisi delle linee gestionali dell'ufficio. Di esse il procuratore è certamente responsabile, ma è evidente che il buon andamento nella gestione dell'ufficio impone un uso del potere direttivo finalizzato a stimolare la cooperazione e non chiuso nella somministrazione di direttive cui passivamente i sostituti debbono prestare osservanza. Da questo punto di vista il parametro è del tutto negativo, tenuto altresì conto del tempo estremamente lungo in cui questa situazione conflittualità si è protratta”.

Quanto alla promozione e all'utilizzo dell'innovazione tecnologica, il parere dà atto che il dottor GM, con esperienza di referente informatico distrettuale, ha profuso grande impegno nell'affrontare le problematiche relative alla informatizzazione delle procedure sia in relazione ai sistemi per le intercettazioni telefoniche sia per una migliore organizzazione ed efficienza nella gestione dell'ufficio e che ha periodicamente sollecitato i competenti organi del Ministero a fornire hardware, assistenza tecnica e a organizzare corsi di addestramento per il personale per l'utilizzo del Re.Ge.

Positiva è anche la valutazione anche in ordine al raggiungimento di adeguati standard di efficienza nel lavoro giudiziario e amministrativo, espressa sulla base delle statistiche relative al periodo 2004/2008, che indicano un crescente andamento positivo nel numero di definizioni degli affari: il parere giudica tale risultato particolarmente apprezzabile in considerazione delle gravi criticità esistenti al momento in cui il dottor GM prendeva possesso dell'ufficio.

Quanto all'attuazione del programma organizzativo, il parere segnala che nel corso del quadriennio il dottor GM è riuscito ad assicurare una proficua gestione dell'ufficio, che ha prodotto risultati sul piano dell'efficienza gestionale e sull'attività dei magistrati. Si rileva a questo proposito che, non soltanto sono state risolte le gravi e plurime irregolarità rilevate in sede di ispezione con riferimento alla situazione logistica e alle dotazioni dell'ufficio, e al lavoro giudiziario – caratterizzato da notevole arretrato nella iscrizione delle informative e della regolarizzazione delle iscrizioni nei modelli – ma, attraverso l'impulso alla informatizzazione delle procedure e dei servizi, sono stati conseguiti utili risultati nel settore della tenuta dei registri, di risparmio di costi di gestione e assistenza nel settore delle intercettazioni.

Quanto infine alla valutazione del progetto organizzativo, il Consiglio giudiziario richiama le valutazioni espresse in precedenza, in merito a quello relativo al biennio 2006/2007, evidenziando una serie di incongruenze con

riguardo alle attività assegnate al procuratore aggiunto e all'esonero dalle udienze delle colleghe con figli di età inferiore a tre anni: in particolare, l'attribuzione al procuratore aggiunto del coordinamento di un solo gruppo di lavoro specializzato unitamente a un sostituto (in violazione di quanto previsto dalla circolare del CSM per le tabelle 2006/2007, par. 64.3), senza alcuna precisazione dei rapporti tra gli stessi, con il concreto rischio del venir meno della funzione stessa di coordinamento; la "eccessiva modestia" del lavoro giudiziario assegnato al procuratore aggiunto con conseguenze sulla complessiva risposta di giustizia e sulla ragionevole durata dei procedimenti; l'esenzione dalle udienze dei sostituti con figli di età inferiore a tre anni solo su richiesta delle stesse, in aperto contrasto con i principi generali dettati, nella suddetta materia, dalle norme della circolare sulla formazione delle tabelle e nelle circolari del Consiglio superiore della magistratura.

Le osservazioni e l'audizione del dottor GM

In relazione al parere espresso dal Consiglio giudiziario di Roma e alle dichiarazioni rese dai sostituti M e C nelle audizioni della I commissione, il dottor GM ha presentato osservazioni, integrate con successive note.

Nella nota del 28 luglio 2009, dopo aver richiesto l'audizione di tutti i colleghi del suo ufficio, e aver precisato che la divulgazione e amplificazione in chiave negativa di vicende che lo riguardavano come procuratore erano da attribuirsi al solo giornale *Latina Oggi* il dottor GM ha precisato, quanto alla vicenda dell'Holiday, che:

- la stessa si colloca temporalmente al di fuori del quadriennio in valutazione;

- la revoca dell'assegnazione del procedimento al dottor M appare motivata anche con riferimento alla relazione, richiamata e allegata al provvedimento di revoca, nella quale segnalava le "oggettive violazioni di criteri e di principi del giusto processo e del d.lgs 2006/106 verificatisi nella gestione del procedimento" (in particolare, l'omesso visto di assenso alle richieste di misure cautelari; gli anomali ritardi nel deposito delle consulenze tecniche e le "carenti e reticenti informazioni" che gli erano state fornite);

- il "suggerimento" al dottor M di affiancare un secondo consulente era motivato dalle palesi superficialità e inesattezze contenute nella prima relazione interlocutoria dell'altro consulente, che avevano determinato anche una denuncia poi archiviata per difetto di elemento soggettivo;

- la iniziale adesione manifestata alla impostazione, giuridica e fattuale, dell'indagine, anche con la consegna al sostituto di sentenze sul reato di lotizzazione, non appare smentita dai successivi "contrast", insorti non sull'esistenza del reato bensì sul decorso del termine di prescrizione;

- la divulgazione del contrasto interno da parte del quotidiano *Latina Oggi* e l'assenza del dottor M per malattia "furono circostanze esterne che affrettarono, non motivarono" la decisione di revoca l'assegnazione.

Con riferimento a quanto dedotto nel parere in relazione al rischio per l'immagine di imparzialità dell'ufficio derivante da interventi esterni, come

quelli dell'on. F, il dottor GM ha precisato che, in occasione del sequestro preventivo della villa intestata alla moglie del senatore, aveva assicurato al sostituto titolare del procedimento, il suo “pieno impulso e consenso”, ragion per cui il sen. F gli aveva attribuito la responsabilità dell'atto e, quanto al generale S, riferiva di non averlo mai incontrato né conosciuto e precisava che le approfondite indagini svolte sul suicidio del cap. C non avevano evidenziato collegamenti della sua tragica fine con vicende legate all'ambiente di lavoro.

Quanto alle indagini del dottor C e alle sue dichiarazioni, che espressamente definiva “false e tardive”, il dottor GM ha precisato che:

- come comprovato dalle relazioni redatte per il procuratore generale, era stato il dottor C a richiedere la sua sostituzione, in un primo momento anche d'ufficio, e a consegnargli un suo file con dettagliati appunti;

- il provvedimento di revoca del 18.6.04, con il quale disponeva la sostituzione del dottor C e l'assegnazione congiunta del fascicolo a sé e al dottor L, veniva inoltrato al CSM e al procuratore generale con nota a sua firma del 16.7.04;

- la richiesta di archiviazione del procedimento non era stata mai respinta, essendosi il GIP limitato a fissare l'udienza in camera di consiglio all'esito della quale disponeva l'archiviazione.

Il dottor GM precisava inoltre che:

- non era mai intervenuto sulle modalità di iscrizione delle notizie di reato, affidata in massima parte ai sostituti di turno, avendo riservato a se stesso solo l'iscrizione delle notizie di reato provenienti da privati;

- gli esposti sulla professione dei figli provenivano dal sen. C e da un privato con accertati problemi psichici;

- l'assegnazione dei procedimenti era sempre avvenuta in maniera automatica;

- nelle riunioni con i magistrati dell'ufficio non si era limitato a impartire direttive e, come dimostrato dalla durata registrata nei verbali, nelle stesse vi era sempre spazio per un confronto effettivo;

- i gruppi specializzati erano stati sempre composti e modificati con l'assenso di tutti;

- il documento non divulgato redatto dai magistrati dell'ufficio, citato dal dottor M, deve identificarsi nel verbale della riunione del 3.7.08 nel corso della quale i sostituti (assente il dottor M) formulavano delle riserve su alcuni suoi aspetti caratteriali e comportamentali⁹;

- il piano organizzativo 2006-2007 non attribuiva al procuratore aggiunto compiti qualitativamente e quantitativamente inferiori rispetto a quelli indicati nei precedenti progetti sempre valutati positivamente dal Consiglio giu-

9. Dal verbale di riunione risulta che i sostituti, sottolineando “l'importanza di operare in un clima sereno e di costruttiva fiducia”, ribadivano altresì l'importanza di un colloquio diretto del procuratore con il sostituto “interessato dal problema che dovesse emergere e che, anche in caso di eventuale errore da parte del singolo, lo ponga in condizione di poter rimediare lui stesso senza interventi di nessun genere di altri colleghi”.

dizionario e dal Consiglio superiore della magistratura, nonostante le precarie condizioni di salute del magistrato che ricopriva all'epoca l'incarico; alle colleghe con i figli di età inferiore ai tre anni erano state sempre riconosciute le agevolazioni previste con il consenso anche degli altri magistrati dell'ufficio.

Nella nota del 3 agosto 2009, il dottor GM ha formulato ulteriori osservazioni in relazione a quanto riferito dal dottor C circa le "sollecitazioni" ricevute sulle modalità di iscrizione di un fascicolo a seguito di una denuncia per colpa medica e il successivo passaggio del fascicolo dal mod. 21 al mod. 44: il dottor GM ha precisato che presso il suo ufficio non è mai stata effettuata alcuna iscrizione a mod. 21 di DLP (il medico che – secondo quanto riferito dal dottor C – si era presentato al suo ufficiale di polizia giudiziaria come amico del procuratore per lamentarsi del suo coinvolgimento nell'indagine¹⁰), e neppure una iscrizione a mod. 21 "convertita" in una iscrizione a mod. 44. Ha ribadito quindi di non essere a conoscenza delle ragioni dell'astio e della condotta "gratuitamente denigratoria" del dottor C nei suoi confronti, spiegabili – a suo dire – solo con la possibile incidenza delle "critiche condizioni fisiche di salute" del sostituto, nell'ultimo periodo di permanenza presso la Procura di Latina, sulle sue "condizioni psichiche" e, in particolare, sul "delicato meccanismo della memoria".

Con successiva nota dell'11 agosto 2009 ha precisato che in relazione all'indagine del dottor C vi erano state precedenti riunioni dei sostituti con il procuratore generale, che fra la sostituzione del dottor C e la richiesta di archiviazione (depositata il 12 ottobre 2004) erano passati diversi mesi e che il provvedimento di sostituzione del sostituto era stato tempestivamente annotato dalla segreteria nel protocollo cartaceo riservato.

Nell'audizione dinanzi alla V commissione, il dottor GM sostanzialmente ribadiva quanto già dedotto nelle note scritte sopra riassunte.

In particolare, in merito alla vicenda Holiday, il dott. GM – escludendo qualsiasi relazione fra la revoca del procedimento e le notizie di stampa – ribadiva che la motivazione del provvedimento era contenuta nella relazione indirizzata al PG e al CSM per segnalare le "anomalie" del processo, in particolare la carenza e i ritardi degli accertamenti svolti e delegati ai consulenti sul decorso del termine di prescrizione del reato, e che l'assenza per malattia del dott. M e la pubblicazione delle notizie di stampa avevano solo affrettato la sua decisione¹¹.

10. Audizione del dottor C in I commissione del 30.3.09, a domanda di un consigliere («La vicenda relativa al passaggio inverso, da modello 21 a modello 44, quando è avvenuta? ... esiste un provvedimento formale che lei fece?»), il dottor C ha riferito: «Dovrebbe essere nel fascicolo, o nella copertina del fascicolo o all'interno del fascicolo ... Ricordo questo, che l'indagato era ... io ho questo ricordo, però Vi prego di prenderlo in considerazione nel senso di ricordo, mi sembra il dottor DL indagato, che è un medico, e dico questo che costui si presentò dapprima nella stanza del mio ufficiale di Polizia giudiziaria, lamentandosi dell'iscrizione e disse "va bene, adesso vado da Peppe a parlare con lui", riferito al procuratore, e poi mi chiese il procuratore questo cambiamento».

11. Audizione del dottor Mancini in V commissione: «Si è detto che io avrei motivato l'avocazione sul fatto delle notizie di stampa, perché era uscita fuori questa notizia di

Con riferimento alla sostituzione del dottor C nelle indagini per stupefacenti, il dottor GM dichiarava che il sostituto “aveva fatto una dichiarazione che tecnicamente era una dichiarazione di astensione”; che il dottor C lo aveva insistentemente sollecitato alla “avocazione” e che, non avendo conoscenza diretta della vicenda, aveva invitato il sostituto a determinarsi liberamente suggerendogli di valutare l’ipotesi accusatoria, a suo avviso dubbia, formulata a carico dei militari. Precisava che la situazione di disagio del sostituto era stata determinata dalle tensioni e difficoltà nei rapporti con i superiori gerarchici dei militari indagati.

La proposta di non conferma

La complessiva valutazione delle modalità con le quali il dottor GM ha esercitato le funzioni direttive evidenzia gravi carenze e inadeguatezze del suo profilo professionale e conduce a un giudizio negativo ai fini della conferma.

L’attività di direzione del dottor GM, che pure ha assicurato oggettivi e apprezzabili risultati in termini di efficienza del servizio, si è anzitutto caratterizzata per un esercizio non corretto delle sue prerogative di procuratore sul versante dei rapporti con i sostituti, improntati a una forte accentuazione dei poteri di intervento, espliciti non già enunciando “direttive e criteri generali, cioè linee di azione di carattere generale” e così attuando “una positiva modalità di esercizio dell’azione penale” (punto 3.1. della risoluzione CSM del 12 luglio 2007), ma operando in relazione ai singoli procedimenti e alle determinazioni relative al compimento di specifici atti.

Il dottor GM ha poi spesso esercitato tali poteri di intervento con modalità “oblique” e utilizzando in modo strumentale la sua posizione di sovraordina-

stampa, poi, di un giornale. In realtà nel mio provvedimento si richiama espressamente la relazione che io avevo preparato e trasmesso a voi, al procuratore generale etc., in cui evidenziavo tutte quelle che, a mio parere, erano le anomalie di quel processo. Poi richiamo il fatto della notizia pubblicata su quel giornale e della diciamo assenza per malattia del collega solo per motivare non il provvedimento di avocazione ma, come probabilmente mi sono espresso anche male davanti alla I commissione, io ho parlato che la situazione era precipitata perché se non ci fossero state queste due circostanze concomitanti, e cioè l’assenza del collega per malattia e questa notizia, diciamo queste ... notizie su *Latina Oggi*, che è il quotidiano che per sei mesi mi ha attaccato per motivi più che personali, per motivi politici, perché c’è questa lotta politica fra questo senatore C e un altro senatore, il senatore F, che è quello poi che si era recato dal GIP C in occasione di questa vicenda ..., credo che se ne è occupata la I commissione. Il fascicolo fu revocato perché nel procedimento c’erano stati ritardi, erano stati violati i principi del giusto processo ... Io nel provvedimento non ho voluto ripetere le motivazioni della relazione però la prima parte della motivazione dice: “Vista la relazione, etc., che fa parte integrante del presente procedimento”, se ricordo bene. Poi dopo dice: “Considerato che il collega è assente...”, cioè che non posso parlare con il collega, considerata questa notizia di stampa a quel punto ogni colloquio...” “La relazione fa parte integrante del provvedimento e quindi fa parte della motivazione del provvedimento, non lo so. Quante volte si dice, lo stesso giudice decide: “Vista la richiesta del pubblico ministero che fa propria...”, noi stessi lo diciamo».

zione e, nei casi di dissenso rispetto alle scelte dei magistrati assegnatari culminati nella revoca della designazione, sostanzialmente eludendo l'obbligo di trasparenza e di motivazione del provvedimento di revoca posto a tutela della dignità delle funzioni del sostituto e della sua indipendenza.

Al di là del merito e della diversa ricostruzione che di alcuni passaggi è stata offerta, le vicende sin qui descritte, che hanno riguardato i rapporti del dottor GM con i sostituti nella trattazione di alcuni procedimenti, sono oggettivamente indicative di una gestione molto problematica dell'ufficio, attuata con sistemi decisori non idonei a minimizzare il dissenso, caratterizzata da una incapacità di governare le situazioni di conflittualità, tentando una composizione delle divergenze, e dalla tendenza ad adottare provvedimenti "risolutori" con modalità oggettivamente idonee ad avallare la percezione dell'incidenza di condizionamenti esterni e ad amplificare il contrasto anche all'esterno, con gravi ricadute sul prestigio e sull'immagine di indipendenza dell'ufficio.

Condivisibili appaiono pertanto i rilievi che ha formulato il Consiglio giudiziario muovendo dalla valutazione degli episodi che hanno riguardato le indagini dei sostituti M e C.

Il provvedimento di revoca dell'assegnazione del procedimento al dottor M costituisce l'epilogo del contrasto insorto fra questi e il procuratore in ordine alla qualificazione giuridica della condotta di reato e alla revoca della misura cautelare reale.

Nella fase che precedeva l'adozione del provvedimento di revoca dell'assegnazione si delineava una crescente attenzione del procuratore per lo sviluppo delle indagini e, correlativamente, una sempre più marcata divergenza dalle scelte del sostituto: in tale situazione il dottor GM, anziché favorire una soluzione del contrasto attraverso un confronto sulle diverse opzioni, ha sostanzialmente imposto talune scelte, con interventi finalizzati a condizionare le determinazioni del sostituto rispetto al compimento di singoli atti investigativi, all'adozione e al contenuto di specifici provvedimenti e, da ultimo, con una diretta ingerenza nel procedimento che esautorava di fatto il magistrato dalla titolarità delle indagini, senza le formalità richieste a garanzia della sua autonomia professionale e della dignità delle sue funzioni.

Mette conto precisare che questa valutazione muove in buona parte dalla ricostruzione della vicenda che il dottor GM ha prospettato nella relazione del 10 giugno 2008, richiamata nel provvedimento di revoca: secondo la ricostruzione dei fatti offerta nella predetta relazione, risulta infatti che il dottor GM, sebbene da tempo avesse più volte manifestato il suo dissenso rispetto al mantenimento del sequestro, alla qualificazione giuridica del fatto e al computo del termine di prescrizione, rilevando – a suo dire – numerose "anomalie", ha revocato l'assegnazione in una fase avanzata delle indagini, quando il contrasto si avviava di fatto a soluzione, avendogli il dottor M comunicato di aver raggiunto la convinzione che il reato era prescritto e che l'area dell'Holiday era da dissequestrare, seppure in favore del comune, quale bene demaniale.

La revoca dell'assegnazione, in definitiva, veniva disposta nonostante il sostituto avesse infine "aderito" all'impostazione del procuratore, e in assenza di ulteriori specifiche divergenze, avendo lo stesso dottor GM riferito di non aver obiettato alcunché al dottor M in relazione alla restituzione del bene (in realtà poi disposta dal dottor GM in favore della società concessionaria).

Nella fase che precedeva la revoca, ad alcuni eventi esterni (le pubblicazioni di notizie di stampa sull'indagine, le proteste dei lavoratori dell'Holiday) si associavano una serie di interventi "ad acta" del procuratore che, avendo rilevato delle "criticità" nelle indagini, di fatto sovrapponeva le sue iniziative a quelle del sostituto, senza operare con un provvedimento di revoca, e contemporaneamente, divulgava all'esterno e diffondeva a mezzo di comunicati stampa informazioni oggettivamente idonee a rimarcare il dissenso o quantomeno l'attenzione critica con la quale stava vigilando sulle iniziative del sostituto: il dottor GM interveniva perché al primo consulente venisse affiancato un altro tecnico, dal quale aveva acquisito direttamente documentazione rilevante per le indagini; sollecitava poi il deposito della consulenza invitando il dottor M a rivalutare il sequestro della struttura alla luce delle "nuove risultanze processuali"; richiedeva accertamenti urgenti alla PG e al consulente su alcune circostanze valutate nell'ordinanza del Tribunale del riesame, all'esito dei quali – essendo emerso che le opere erano state ultimate nel 2005 – il dottor M conveniva sulla necessità di procedere al dissequestro; avendo appreso la mattina del 6 giugno del malore che aveva colpito il dottor M, diramava il giorno stesso un comunicato stampa nel quale dava conto delle ragioni della decisione del Tribunale del riesame che aveva dichiarato inammissibile l'appello e preannunciava una imminente rivalutazione del caso sulla base di nuovi accertamenti tecnici e del nuovo piano territoriale regionale¹²; diffondeva un altro comunicato stampa il 10 giugno, comunicando di aver revocato il sequestro e preannunciando l'inoltro di una "dettagliata relazione sulla vicenda" al CSM e agli altri organi di vigilanza¹³.

12. «A seguito della decisione del Tribunale del riesame che – essendosi in fase di appello – ha ritenuto di non poter valutare i nuovi elementi giuridici e di fatto portati a sua conoscenza, dichiarando l'appello stesso inammissibile, questa procura, dopo aver fatto eseguire ieri ulteriori accertamenti urgenti dal CFS e dal CT geom. T, sta riesaminando il caso anche alla luce del nuovo PTPR di recente adottato dalla Giunta regionale. Una decisione sarà presa nei prossimi giorni».

13. «A seguito dei nuovi elementi giuridici e di fatto che il Tribunale del riesame, in sede di appello, non ha potuto valutare perché tardivi, nonché degli ulteriori accertamenti eseguiti dalla PG in data 5 c.m., ho disposto la revoca del sequestro preventivo dell'Holiday Village di fondi per il sopravvenuto venir meno dei motivi che avevano determinato la misura. Il provvedimento è stato consegnato al CFS per l'esecuzione. Entro domani una dettagliata relazione sulla vicenda sarà consegnata al CSM, al Ministero e alle Procure generali presso le Corti di cassazione e d'appello». In relazione a tale ultima affermazione, la sezione locale dell'ANM – all'assemblea dell'11 giugno 2008 – richiedeva l'intervento del CSM perché, nel dubbio che tale relazione fosse stata trasmessa ai predetti organi nella loro qualità di soggetti interessati per questioni disciplinari, chiarisse «i limiti che

Questi interventi specifici, descritti dal dottor GM nella relazione del 18 giugno per evidenziare i punti di dissenso rispetto alla trattazione del procedimento, confermano che esigenza primaria del procuratore era indirizzare e affrettare le scelte investigative del sostituto verso una rivalutazione dei presupposti della misura cautelare, ritenendola imposta dalla corretta qualificazione del fatto e dall'avvenuto decorso del termine di prescrizione o da ragioni di opportunità e che, senza formalizzare in un provvedimento motivato il suo dissenso rispetto al diverso e non condiviso indirizzo investigativo seguito dal sostituto, il dottor GM riteneva necessario contrastarlo con iniziative autonome, o sostanzialmente imposte, e una sostanziale etero direzione dell'attività di indagine.

Tale modalità di intervento appare del tutto difforme dal modello di rapporti fra sostituti e procuratore, delineato dalla normativa primaria e secondaria: pur nell'accentuato potere di sovraordinazione che spetta al dirigente dell'ufficio nel nuovo assetto delle procure, l'esercizio indipendente delle funzioni giurisdizionali esige il rispetto della sfera di autonomia operativa e professionale del sostituto designato per la trattazione del procedimento.

A tutela dell'indipendenza interna del sostituto, è escluso che, nel legittimo esercizio delle sue prerogative, il dirigente possa, con interventi specifici in relazione al compimento di singoli atti o alla linea investigativa seguita, imporre al sostituto di conferire al procedimento un indirizzo che non condivide o di provvedere secondo indicazioni che contrastano con le proprie convinzioni.

Si richiede, invece, che il procuratore eserciti il suo potere di "conformazione" prevedendo direttive e fissando criteri in via generale o, in relazione al singolo caso, a integrazione e specificazione dei primi, come pure che ogni insanabile dissenso in ordine alle modalità di esercizio del potere di indagine e di azione sia espresso chiaramente in un atto di revoca dell'assegnazione congruamente motivato.

Nel caso di specie, non può ritenersi che il dottor GM abbia assolto all'onere di fornire una motivazione congrua e trasparente della revoca dell'assegnazione, richiamando la relazione del 10 giugno 2008 o adducendo lo stato di malattia del sostituto e il suo impedimento a procedere con urgenza al dissequestro, per sua stessa ammissione motivazione "generica" e apparente.

Con riferimento all'unica "contestazione", astrattamente riconducibile alla violazione di specifiche disposizioni, che la relazione del dottor GM indica nella mancata richiesta del visto in occasione della prima e della seconda richiesta di sequestro, a prescindere dalle motivate osservazioni formulate sul punto dal dottor M, deve rilevarsi che il provvedimento di revoca interveniva a distanza di oltre tre mesi dal provvedimento di sequestro (adottato il

l'ordinamento pone in capo al procuratore affidando a questi i rapporti con la stampa e, in particolare, se possa essere travalicato il potere di riferire di singoli fatti processuali non coperti da segreto istruttorio e d'interesse generale per la collettività, o se, invece, il procuratore possa usare il potere in questione per rappresentare rapporti interni all'ufficio».

6.3.08, su richiesta del PM del dicembre 2007), sebbene proprio in relazione alla misura cautelare si fossero determinate le maggiori divergenze: la “tardività” della revoca rispetto ai comportamenti censurati dal dottor GM, tenuto conto della particolare attenzione da questi dimostrata alle rivendicazioni di coloro che erano stati privati dell’uso del bene, esclude con evidenza che le “violazioni” rilevate rispetto alla richiesta del sequestro abbiano avuto un peso effettivo nelle determinazioni assunte dal procuratore.

Deve convenirsi che, alla luce della complessiva gestione della vicenda e mancando una congrua motivazione, la revoca dell’assegnazione è stata attuata con modalità tali che la rendono oggettivamente correlabile alle forti pressioni che si erano registrate per tutto il corso delle indagini (l’intervento del senatore F sul GIP; le rimostranze dei lavoratori dell’Holiday; l’attenzione della stampa locale) e, da ultimo, all’“esplosione” del caso, conseguente alla pubblicazione di notizie di stampa che davano conto di “pressioni” del procuratore sul sostituto per “chiudere il caso” e dissequestrare il campeggio¹⁴.

Tale circostanza denota le gravi carenze che il dottor GM ha dimostrato nella direzione dell’ufficio anche sotto il profilo dell’indipendenza soggettiva.

Poiché i profili di inadeguatezza attengono a requisiti imprescindibili, come quello della indipendenza, con ricadute negative anche sul prestigio e sull’autorevolezza che devono accompagnare lo svolgimento di incarichi di responsabilità, non può operarsi alcuna “compensazione” con i risultati positivi ottenuti nel quadriennio in termini di efficienza dell’ufficio e a nulla rileva la circostanza che la maggior parte degli episodi concernenti

14. *Latina Oggi* dell’8 giugno 2008. Prima pagina: «Dopo le pressioni della politica sui giudici quelle “interne” alla Procura della Repubblica» – «Intoccabile Holiday» – «M convoca M e insiste sul campeggio. Il PM resiste, poi il malore»; a p. 5: «Magistrati sotto pressione»: «... Benché in ferie, il sostituto ha raggiunto “il capo” per sentirsi dire che era arrivato il momento di trovare una soluzione per l’Holiday Village di Fondi, altrimenti si sarebbe visto costretto (il procuratore) ad avocare a sé il fascicolo d’inchiesta relativo al campeggio sotto sequestro» (vds. All. 1 alla relazione del dottor M del 10 giugno 2008).

Latina Oggi del 9 giugno 2008: «Il caso del campeggio di Fondi trascina nell’occhio del ciclone anche la Procura». A p. 3: «Scoppia il caso M. Il Pd si appella al Ministro della giustizia: “Inaccettabili le pressioni sui magistrati, da dovunque arrivino”». L’articolo, dopo aver riferito della inchiesta avviata a seguito del suicidio di un capitano della Finanza, «arrivato a Fondi» e incappato «nelle beghe tra soci del campeggio» e delle indagini svolte dal dottor M («si mette in testa di andare a ficcare il naso nei campeggi del litorale di Fondi e ne sequestra un paio»), prosegue: «per farlo riaprire si espongono un senatore e adesso anche un procuratore»; dopo aver riferito dell’intervento del senatore F («stanco di subire l’oltraggio delle investigazioni di “certa” magistratura e della cassa di risonanza di “certa” stampa, decide di usare i muscoli e si presenta nell’ufficio del giudice che non vuole saperne di dissequestrare l’Holiday Village ... stavolta a rompere gli indugi è il procuratore M, con un comunicato nel quale annuncia che il suo ufficio sta riesaminando il caso dell’Holiday Village alla luce di ulteriori accertamenti ... Si verrà poi a sapere alla vigilia di quel comunicato che il procuratore aveva convocato e affrontato il sostituto che aveva chiesto e ottenuto il sequestro del campeggio, e che qualche ora dopo l’incontro il PM veniva colto da un attacco cardiaco» (vds. All. 2 alla relazione del dottor M del 10 giugno 2008).

la vicenda dell'Holiday si siano verificati in un periodo successivo al quadriennio.

La valutazione riguardante i requisiti dell'indipendenza e dell'imparzialità, che costituiscono il fulcro della giurisdizione, deve essere necessariamente svincolata da automatismi o da limitazioni temporali: detti valori costituiscono infatti requisiti preliminari per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali e la rilevanza delle condotte che denotino carenze del magistrato sotto tale profilo non può considerarsi circoscritta alla loro dimensione temporale.

Tali condotte si pongono peraltro in continuità con episodi più risalenti, riguardanti alcune indagini condotte dal dottor Ciani, che confermano la problematicità del profilo professionale del magistrato in valutazione sotto questo specifico aspetto.

Anche in relazione alle indagini coinvolgenti alcuni militari dell'Arma dei carabinieri, la condotta del dottor GM si presta, infatti, a una valutazione negativa per l'uso strumentale della posizione di sovraordinazione gerarchica e il condizionamento subito ad opera di fattori esterni ed estranei alle valutazioni processuali (la qualità degli indagati e la preoccupazione di rimanere indegne da possibili giudizi negativi sul proprio operato).

Dalle dichiarazioni del dottor Ciani, avvalorate dai documenti prodotti a riscontro di quanto riferito in audizione e dagli atti acquisiti dalla I commissione, emerge che, una situazione di contrasto determinata da un diverso apprezzamento degli esiti delle indagini e delle determinazioni da assumere, il dottor GM, anziché formalizzare in maniera chiara e trasparente il suo dissenso, giungendo eventualmente, come nei suoi poteri, a revocare la delega, ha esercitato un indebito condizionamento sul sostituto, ricorrendo a pressanti "sollecitazioni" e persino alla prospettazione di una positiva valutazione di un "ripensamento" in merito alla richiesta di archiviazione, ai fini della progressione in carriera.

Tale atteggiamento ha determinato un'indebita compressione della sfera di autonomia professionale del sostituto che, difatti, si determinava a chiedere la revoca dell'assegnazione.

Va ribadito che, se costituiscono legittimo esercizio delle funzioni direttive il controllo critico dell'attività dei sostituti, la ricerca e la sollecitazione del confronto laddove si profili una significativa diversità di valutazioni, il rispetto dell'autonomia professionale e dell'indipendenza del magistrato esige trasparenza di comportamento e correttezza di argomenti e, nell'ipotesi in cui le divergenze permangano, l'adozione di atti formali che esplicitino congruamente le motivazioni delle decisioni assunte.

Anche sotto quest'ultimo il profilo il comportamento tenuto dal dottor GM non appare conforme a un legittimo esercizio dei poteri direttivi: lo stesso, a fronte del rifiuto del sostituto di rivedere le sue posizioni, anziché revocargli l'assegnazione, lo ha indotto a chiedergli di essere esonerato dalla trattazione del procedimento; successivamente, valutata l'inopportunità di una gestione diretta del fascicolo, gli proponeva di assegnarglielo nuovamente.

Considerazioni analoghe si impongono con riferimento alle ulteriori condotte di intromissione nelle indagini svolte dal dottor C a carico di alcuni medici per un caso di omicidio colposo.

L'intervento operato sul sostituto perché rivedesse la scelta di iscrivere tutti i sanitari nel registro degli indagati si presta a una valutazione negativa sotto un duplice profilo: da un lato l'intervento sul magistrato, attuato in relazione al compimento di uno specifico e rilevante atto, come l'iscrizione degli indagati, avveniva con modalità tali da condizionarne la libertà di valutazione e, di fatto, le determinazioni assunte; dall'altro, inserendosi in una situazione di "esposizione" dell'ufficio, determinata dalla qualità degli indagati, dalla prevedibile risonanza che la vicenda avrebbe avuto sulla stampa, e dalle "pressioni" provenienti da soggetti direttamente coinvolti nelle indagini, l'intromissione del procuratore denota, ancora una volta, un'attenzione ad aspetti di "opportunità" estranei alla valutazione processuale e, dunque, un difetto del requisito di indipendenza richiesto per l'esercizio delle funzioni direttive.

La valutazione negativa dell'azione direttiva imposta dalle condotte sopra descritte è accentuata dall'impostazione autoritaria che, più in generale, ha connotato la gestione dell'ufficio da parte del dottor GM e i suoi rapporti con i sostituti, e che chiaramente traspare dalla vicende esaminate e dagli atti acquisiti: l'assenza di un atteggiamento dialogante e un esercizio "verticistico" delle prerogative connesse alla sua funzione hanno impedito al dottor GM di rappresentare una figura di riferimento per i suoi sostituti e di svolgere quel ruolo di forte coesione tra i magistrati dell'ufficio, indispensabile per un autorevole, efficace, condiviso e, per questo, positivo esercizio delle funzioni direttive.

Per queste considerazioni

La commissione – con 5 voti a favore e un'astensione – propone al Plenum di non confermare il dottor GM per un ulteriore quadriennio nell'ufficio di Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Latina.

Dispone che la delibera di non conferma sia inviata al Ministro della giustizia per i provvedimenti di sua competenza ai sensi dell'art. 17 legge 195/58.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
Delibera del 14 luglio 2011 di approvazione della proposta di *non* conferma
nell'ufficio di procuratore aggiunto della Repubblica
presso il Tribunale di Catanzaro

Dott. SM, procuratore aggiunto presso il Tribunale di Catanzaro: conferma nelle funzioni semidirettive, ai sensi dell'art. 46 del d.lgs 160/2006 - Quadriennio maturato il 01.08.2009.

Gli artt. 45 e 46 del d.lgs 160/06, nel disciplinare la temporaneità delle funzioni direttive e semidirettive dispongono che esse sono conferite per la durata di quattro anni, al termine dei quali il magistrato può essere confermato, per una sola volta e per un eguale periodo a seguito di valutazione, da parte del Consiglio superiore della magistratura, dell'attività svolta.

Il dottor SM ha maturato in data 01.08.2009 il periodo quadriennale nell'esercizio delle funzioni di procuratore aggiunto presso il Tribunale di Catanzaro, conferite con delibera CSM 06.07.2005 e assunte in data 01.08.2005.

Il magistrato in valutazione ha presentato un'autorelazione illustrativa dell'attività svolta, così manifestando la propria volontà di continuare a svolgere per il secondo quadriennio le medesime funzioni in corso di esercizio.

Il Consiglio giudiziario di Catanzaro, nella seduta del 2.2.2010, si è espresso all'unanimità in senso favorevole alla conferma del dottor M che, sulla base degli elementi acquisiti, si è ritenuto avesse dimostrato come procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro, capacità ed efficienza nella direzione e organizzazione dell'ufficio.

Nella premessa del parere il Consiglio giudiziario dava atto della pendenza di quattro procedimenti penali iscritti a carico del magistrato presso la Procura della Repubblica di Salerno e di un quinto procedimento definito con decreto di archiviazione emesso in data 11.8.2009. Si dava atto, inoltre, della pendenza di un procedimento disciplinare iniziato il 18.6.2009 per violazione dell'art. 2 comma 1 lett. *b* e *n* del d.lgs del 23.2.2006, n. 109, e dell'attività istruttoria svolta al fine di rendere il prescritto parere.

Nella seduta del 18.11.2009 il Consiglio giudiziario rilevava il mancato deposito del rapporto da parte del capo dell'ufficio, nonostante un precedente sollecito già inoltrato dal presidente della Corte di appello. Contestualmente, il Consiglio deliberava di richiedere informazioni alla Procura di Repubblica

di Salerno circa eventuali sviluppi dei procedimenti penali instaurati a carico del magistrato oggetto di valutazione. Si investiva, inoltre, la Procura generale e il Consiglio superiore della magistratura con richiesta di ulteriori informazioni sulle pendenze di natura disciplinare.

Il Procuratore generale della Cassazione ribadiva la pendenza del procedimento per violazione dell'art. 2 già indicato in premessa, mentre il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Salerno indicava i procedimenti iscritti a carico del dottor M e le attività in corso da parte dell'ufficio, precisando che i procedimenti erano ancora tutti in fase istruttoria.

All'esito di tali comunicazioni nella seduta del 13.1.2010 il Consiglio giudiziario deliberava di acquisire il decreto di perquisizione e sequestro emesso dalla Procura di Salerno in data 2.12.2008, già agli atti della Procura generale di Catanzaro, nell'ambito del procedimento n. 10590/2007 mod. 21. Tale decisione scaturiva dalla circostanza che, secondo quanto riferito dal Procuratore della Repubblica di Salerno, tale procedimento aveva ad oggetto, tra l'altro, la revoca da parte del Procuratore della Repubblica dott. L del procedimento cosiddetto "Poseidone" e l'avocazione, da parte del Procuratore generale dott. F, del procedimento cosiddetto "Why not" (dei quali era primo assegnatario il dottor LDM). Su entrambi i provvedimenti si riteneva che il dott. M avesse ricoperto un ruolo attivo di compartecipazione.

Appare opportuno riportare testualmente la sintesi che il Consiglio giudiziario trae dalla lettura del decreto sopra indicato che viene definito particolarmente voluminoso:

«Ebbene dalla lettura del ponderoso decreto di perquisizione e sequestro acquisito nell'ambito del procedimento n. 10590/2007 mod. 21 si evince che le contestazioni al dottor M si riferiscono, sostanzialmente, alla patologica attività di interferenza negativa rispetto alle iniziative del PM precedente Dottor LDM, consistita nell'avocazione del procedimento "Why Not" e nella revoca del procedimento "Poseidone" in guisa da favorire oggettivamente, mediante la deviazione del regolare corso del procedimento penale, le persone implicate nelle indagini preliminari e fra queste, oltre alla persona del Ministero della giustizia pro-tempore, SA, centro di attrazione di un settore consistente dell'attività investigativa, nonché l'avvocato Senatore GP». Deviazione realizzata «mediante atti contrari ai doveri d'ufficio posti in essere dal M, in concorso con il procuratore capo L e in rapporto sinallagmatico con le utilità ricevute e promesse dal S e dal P, i quali, ciascuno con condotte autonome esplicative di rapporti personali privilegiati, risalenti nel tempo sia con il dottor M sia con il procuratore capo ML avendo, in particolare, il S favorito le assunzioni di parenti e conoscenti del dottor M ovvero del cugino RP e CR, moglie di RL in servizio presso l'ufficio della Procura della Repubblica del Tribunale di Catanzaro e legato da vincoli di parentela alla moglie del M.

Il decreto di sequestro in oggetto riporta, testualmente, numerose dichiarazioni rese dal dottor LDM ai PM di Salerno, nonché le dichiarazioni della testimone CM e di numerose altre persone informate sui fatti, tra cui magistrati e consulenti tecnici.

Ancora, nel provvedimento, vengono evidenziati i rapporti privilegiati tra il dottor M e i due indagati del procedimento “Why Not”, S e avvocato P, quest’ultimo originariamente coinvolto dalle indagini e i contatti tra costoro anche durante il periodo in cui erano sottoposti a indagini, da cui si fa discendere l’assunto accusatorio dell’indebita interferenza nell’attività investigativa del titolare di procedimenti suddetti dottor LDM.

Inoltre, vengono stigmatizzati i rapporti tra il procuratore M e la giornalista della *Gazzetta del Sud*, BC, che avrebbero influenzato alcune fughe di notizie sul quotidiano locale.

Infine, si dà atto delle dichiarazioni del consulente tecnico G, in ordine ai rilevati traffici telefonici sulle utenze cellulari dell’avvocato MM, fratello del magistrato in valutazione, con i cellulari di quest’ultimo, della Pianimpianti SPA e di tale NV, dal settembre 2005 e in coincidenza con atti istruttori nell’ambito del procedimento “Poseidone”, e, in particolare, con la perquisizione della predetta società nel novembre del 2005.

Inoltre dalle dichiarazioni di questo consulente emerge che il numero di utenza cellulare del dottor SM è stato rilevato nella memoria del cellulare sequestrato ad AS, indagato nel procedimento “Why Not”.

Infine vengono escussi alcuni magistrati in servizio presso la Procura di Catanzaro, sull’esercizio della professione da parte del fratello del magistrato in valutazione all’interno del distretto di Catanzaro».

All’esito di tali osservazioni il Consiglio riteneva che la complessità del procedimento, i numerosi stralci disposti a seguito del decreto acquisito (con trasmissione degli atti anche ad altre autorità giudiziarie) e gli ulteriori approfondimenti istruttori ancora in corso, non potevano consentire una valutazione negativa dell’operato del dott. M che risultava aver svolto con capacità e competenza il ruolo di procuratore aggiunto presso la Procura di Catanzaro. Si deliberava, quindi, all’unanimità, per la conferma del magistrato nelle funzioni semidirettive svolte. Ad analoghe conclusioni si giungeva in relazione alla pendenza del procedimento disciplinare comunicato dalla Procura generale della Cassazione.

Va rilevato, inoltre, che nelle more dell’esame del decreto di perquisizione e sequestro acquisito dal Consiglio, veniva trasmesso, in data 5.1.2010, il rapporto del procuratore della Repubblica di Catanzaro che concludeva affermando che “il dottor M appare del tutto idoneo alla conferma nell’incarico di procuratore aggiunto (...)”. Dall’esame del rapporto si rileva come non vi sia alcun cenno, né tantomeno valutazione in ordine ai procedimenti penali e disciplinari pendenti a carico del magistrato.

A seguito della richiesta del 17.9.2010 del Segretario generale del Consiglio superiore della magistratura, la Procura della Repubblica di Salerno comunicava, in data 24.9.2010, che era intervenuta richiesta di rinvio a giudizio a carico del dott. M nell’ambito del procedimento penale n. 10590/07 mod. 21 (con udienza preliminare fissata per il 3.11.2010) e richiesta di archiviazione nell’ambito del procedimento n. 3669/2010 mod. 21 (stralcio del 10590/2007). Agli atti risulta allegata solo la richiesta di rinvio a giudizio

mentre non è stata trasmessa dalla Procura della Repubblica la richiesta di archiviazione né è noto l'esito definitivo di tale procedimento.

In data 9.9.2010 il procuratore generale della Corte di cassazione, a seguito dell'apertura di un procedimento disciplinare per i fatti oggetto di contestazione in sede penale, chiedeva alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura l'adozione di un'ordinanza cautelare di trasferimento provvisorio ad altra sede e di destinazione ad altre funzioni del dottor M. In data 1 ottobre 2010 la sezione disciplinare, in accoglimento della richiesta, disponeva il trasferimento provvisorio ad altro ufficio e la destinazione ad altre funzioni del magistrato.

In data 7 febbraio 2011 la V commissione, nell'ambito della procedura per la conferma del dott. M nelle funzioni semidirettive svolte, procedeva all'audizione del magistrato, essendo stati ravvisati elementi tali da poter condurre a una eventuale decisione di non conferma.

Dalla stessa audizione si rileva come l'udienza preliminare a carico del dottor M si è conclusa con il decreto che dispone il giudizio per le ipotesi di reato formulate dalla Procura della Repubblica di Salerno comunicate alla V commissione in data 24.9.2010.

Ai fini della presente procedura appare indispensabile procedere all'analisi dei fatti oggetto di contestazione nei confronti del dottor M, per verificare se, al di là delle responsabilità disciplinari e penali che andranno accertate nelle sedi competenti, siano individuabili comportamenti tali da incidere sull'indipendenza, imparzialità ed equilibrio del magistrato in relazione alla eventuale prosecuzione dell'incarico semidirettivo ricoperto.

Il primo episodio oggetto di accertamento (sia in sede penale che in sede disciplinare) attiene alla revoca (disposta materialmente in data 29 marzo 2007 dal procuratore della Repubblica dottor ML) dell'assegnazione del procedimento penale n. 1217/05-21 (cd. "Poseidone") al sostituto procuratore dottor LDM che ne era titolare unitamente al dottor M e al dottor L. Secondo l'ipotesi accusatoria formulata dalla Procura di Salerno tale atto sarebbe stato adottato in concorso tra i due magistrati allo scopo di produrre una stasi del procedimento conseguente alla sottrazione delle indagini al dottor LDM e quindi favorire gli indagati P (senatore e avvocato) e G (sottosegretario del Ministero delle attività produttive), dai quali il L aveva ricevuto denaro e altre utilità.

Dall'esame degli atti in possesso della commissione risulta che il dottor ML effettivamente formalizzava la revoca dell'assegnazione al dottor LDM, e inoltrava al procuratore generale una dichiarazione di astensione dal procedimento, attesi i rapporti personali e i legami di amicizia con il senatore P. Tali provvedimenti sono da considerarsi palesemente abnormi e contraddittori. Il procuratore della Repubblica, nonostante riconosca l'impossibilità di esprimere valutazioni serene e neutrali nell'ambito di quel procedimento, attesi i rapporti personali di amicizia con un indagato, adotta un provvedimento di estrema rilevanza per le sorti del procedimento stesso, consistente nella revoca dell'assegnazione al magistrato che materialmente svolgeva le indagini e

che ne era titolare dall'inizio, per poi astenersi immediatamente dopo. Quale sia stato il ruolo del dottor M in questa paradossale vicenda è egli stesso a confermarlo durante l'audizione del 7 febbraio 2011, resa in V commissione.

Il dottor M riferisce di aver appreso da notizie di stampa che l'avvocato P era stato raggiunto da una informazione di garanzia emessa nel procedimento cd. "Poseidone", senza che lui stesso e il procuratore della Repubblica ne venissero a conoscenza da parte del sostituto LDM, pur essendo entrambi co-assegnatari del procedimento. A seguito di tale fatto il procuratore della Repubblica lo aveva convocato nella sua stanza dandogli lettura di un unico provvedimento con il quale revocava l'assegnazione al dottor LDM e contestualmente si asteneva per i rapporti di amicizia personale che aveva con l'indagato P. Sul punto il dottor M riferisce: «Io mi limito a prendere atto di questa decisione del procuratore della Repubblica e gli dico, essendo i due provvedimenti finalizzati diversamente, l'uno è endoprocedurale, l'altro deve andare in Procura generale perché eventualmente può essere accolto o non accolto il provvedimento di astensione, secondo me non va fatto l'unico provvedimento».

Va in primo luogo osservato come il dottor M, anche in sede di audizione, non abbia mostrato alcuna meraviglia nell'apprendere i legami di amicizia personale tra il procuratore della Repubblica e l'avvocato P che, anche prima di acquisire la qualità di indagato, aveva assunto, nell'ambito di quello stesso procedimento, la difesa tecnica di diversi indagati.

Non solo, ma a fronte di una così evidente contraddizione tra l'adozione di un provvedimento di revoca dell'assegnazione, destinato a produrre rilevanti effetti sull'andamento delle indagini, e la dichiarata incompatibilità ad assumere decisioni in quel procedimento, il procuratore aggiunto co-titolare delle indagini e vicario del procuratore, invece di assumersi la responsabilità diretta di decisioni che il procuratore dichiarava apertamente di non poter prendere serenamente, addirittura suggerisce una diversa modalità con la quale giungere allo stesso risultato. Indica, cioè, al procuratore l'opportunità di procedere con due provvedimenti separati, così come apertamente confermato durante l'audizione. In tal modo il dottor M non ha solo condiviso l'inaccettabile operato del procuratore, ma ne ha agevolato la realizzazione, concorrendo in modo rilevante nella produzione di una fase di stasi del procedimento cd. "Poseidone". Sarà ovviamente nell'ambito del procedimento penale che si dovrà accertare se il comportamento del dottor M e degli altri coimputati integra i delitti contestati dalla Procura della Repubblica, ma non vi sono dubbi sul fatto che il comportamento tenuto dal magistrato in valutazione sia da considerarsi assolutamente incompatibile con lo svolgimento delle delicate funzioni semidirettive che dovrebbe continuare a svolgere.

“La capacità di organizzare e di esercitare funzioni direttive e semidirettive” si fonda non solo sulla “competenza tecnica”, ma anche sulla “autorevolezza culturale e sull'indipendenza da impropri condizionamenti”, e si esprime “nella efficace risoluzione dei problemi concreti dell'ufficio o del settore cui si è preposti nonché del positivo coordinamento dei magistrati” (punto

1.2. risoluzione del 24 luglio 2008 in tema di conferma e parte III punto 2 t.u. sulla dirigenza, delibera del 30 luglio 2010): non vi è dubbio che la condotta del dottor M rispetto all'episodio in esame, al di là della rilevanza penale e disciplinare, costituisce anzitutto una grave caduta rispetto ai principi di imparzialità e di indipendenza che devono caratterizzare l'esercizio delle funzioni, semidirettive e direttive, e dei poteri, come quello della avocazione, che, pur nell'accentuata posizione di sovraordinazione delineata in favore del dirigente dalla normativa di riforma dell'assetto organizzativo delle procure, richiedono modalità corrette, trasparenti e rispettose dell'autonomia professionale e della dignità delle funzioni del sostituto. La circostanza che il dottor M, essendo peraltro in grado di apprezzare appieno l'inopportunità di tale condotta in considerazione dei rapporti del dirigente con uno degli indagati, si sia consapevolmente reso partecipe di un "intervento" del procuratore, attuato con modalità quantomeno idonee a compromettere l'immagine di imparzialità dell'ufficio, denota una grave carenza del magistrato in valutazione rispetto a tale requisito che, insieme a quello della indipendenza, costituisce il fulcro della giurisdizione. Detti valori costituiscono, infatti, requisiti preliminari per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali e la rilevanza delle condotte che denotino carenze del magistrato sotto tale profilo non può considerarsi circoscritta alla loro dimensione temporale, né compensata da buoni risultati ottenuti sotto il profilo organizzativo.

Analoghe considerazioni valgono per il secondo episodio (come il primo, oggetto di contestazione in sede penale e disciplinare), che attiene all'avocazione (materialmente disposta in data 19 ottobre 2007 dal Procuratore generale presso la Corte d'appello di Catanzaro, dottor DF) del procedimento n. 2057/06/21 (cd. "Why not") di cui era assegnatario il sostituto procuratore dottor LDM, che ne era titolare unitamente al procuratore della Repubblica e allo stesso dottor M. Anche in questo caso secondo l'ipotesi accusatoria formulata dalla Procura di Salerno, tale atto sarebbe stato adottato in concorso tra i tre magistrati (F, L e M) allo scopo di produrre una stasi del procedimento conseguente alla sottrazione delle indagini al dottor LDM e quindi favorire gli indagati P (senatore e avvocato) e S, dai quali L e M avevano ricevuto denaro e altre utilità.

Anche in questo caso risulta oggettivamente come il dottor M abbia predisposto la nota del 19 ottobre 2007 con la quale indicava al Procuratore generale le ragioni che potevano adottare una decisione di avocazione del procedimento ai sensi dell'art. 372 cpp. Il dottor M, nel confermare il contenuto di tale nota, riferisce in sede di audizione, che in quel periodo il procuratore della Repubblica era assente e che egli era stato delegato per rispondere a una specifica richiesta della Procura generale che richiedeva notizie sul procedimento cd. "Why not", proprio al fine di valutare l'adozione di un provvedimento di avocazione.

Nel merito, tale nota (e il conseguente provvedimento di avocazione che la riprende integralmente) appare fortemente opinabile (fino ad apparire un probabile pretesto), soprattutto nella parte in cui si sostiene una situazione

di incompatibilità del sostituto derivante da grave inimicizia con il Ministro della giustizia, on. Mastella, che era indagato in quel procedimento. Tale circostanza veniva ricollegata unicamente al fatto che da parte del Ministro, per il tramite dell'Ispezzionato generale, erano in corso accertamenti sui comportamenti del dottor LDM, anche in relazione al procedimento penale nel quale era indagato il Ministro.

Appare evidente come un provvedimento di tale rilevanza come quello dell'avocazione, soprattutto ove si tenga conto della delicatezza e della complessità delle indagini che erano in corso, sia stato fondato su di un presupposto privo di consistenza al punto da apparire pretestuoso.

Ma ciò che più rileva è il fatto che il dottor M (e conseguentemente il dott. F) abbia apertamente violato il principio (fissato dall'art. 372 lett. a cpp) per il quale prima di procedere, o di sollecitare l'avocazione, è indispensabile verificare la possibilità di una sostituzione del magistrato che si trova in una situazione di incompatibilità. Il dottor M nella nota sopra indicata, afferma in modo apodittico, a proposito del sostituto titolare del procedimento, che "non risulta in altro modo disposta la sua sostituzione", senza che sia stato effettuato alcun tentativo di sostituzione, ammesso che vi fossero i presupposti per procedere in tal senso. Peraltro lo stesso dottor M era titolare (addirittura unitamente al procuratore della Repubblica) del procedimento poi oggetto di avocazione.

Tali considerazioni rendono evidente la debolezza della difesa del dottor M, che in sede di audizione sostiene di non aver sollecitato l'avocazione, ma di essersi limitato a evadere una richiesta specifica della Procura generale, quasi si trattasse di un adempimento rispetto al quale non vi era alcuna implicazione connessa alle proprie attribuzioni. Anzi, tali affermazioni che finiscono per aggravare la sua posizione, perché il dottor M conferma di aver disconosciuto le proprie responsabilità di procuratore aggiunto e di co-titolare di quel procedimento, dando piena dimostrazione di assoluta inadeguatezza a ricoprire quel ruolo.

L'anomalia della procedura seguita desta ulteriori perplessità anche alla luce di quanto accade a seguito dell'avocazione. Si produce, infatti, una sostanziale frammentazione del procedimento con la trasmissione (quantomeno frettolosa, attesa la mancata conoscenza dell'andamento delle indagini e delle ipotesi investigative in corso) di parte degli atti alla Procura di Roma, erroneamente ritenuta competente per la trasmissione degli stessi al Tribunale dei ministri, e l'assegnazione di quello che resta del procedimento, a un magistrato privo della necessaria esperienza, in quanto appena reduce dal periodo di tirocinio.

Anche in questo caso sarà nelle sedi opportune che dovrà essere verificato se tali comportamenti possano integrare le fattispecie penali per le quali il dottor M è imputato. Tuttavia, va rilevato come, in relazione a questo secondo episodio, i comportamenti assai discutibili tenuti del dottor M nell'esercizio delle sue funzioni, appaiano decisamente aggravati dalla circostanza relativa ai rapporti di amicizia che legavano il dottor M a AS, indagato nel

procedimento penale cd. “Why not”. Ora, anche a prescindere dalla fondatezza dell’ipotesi secondo la quale il dottor M avrebbe ricevuto utilità dal S proprio per favorirlo nell’ambito dell’inchiesta in cui era coinvolto, il fatto che il dottor M abbia favorito l’adozione di un provvedimento così discutibile nell’ambito di un procedimento penale che riguardava persona con la quale era legato da rapporti di amicizia è, di per sé, circostanza di assoluta gravità che incide in modo molto significativo sul prestigio, sull’imparzialità e sull’equilibrio con il quale dovrebbero essere svolte le funzioni giudiziarie e in particolar modo quelle di maggiore responsabilità dovute al ruolo semi-direttivo ricoperto.

È evidente che, anche con riferimento a tale episodio, la condotta del dottor M si presta a una valutazione del tutto negativa in relazione al possesso dei requisiti essenziali dell’indipendenza e dell’imparzialità, necessari per ricoprire incarichi di direzione e di collaborazione nella direzione di uffici giudiziari.

Alla luce di tali elementi, deve essere proposto di non confermare il dottor SM nell’esercizio delle funzioni semidirettive di procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro.

Presupposto imprescindibile per il corretto esercizio delle funzioni giurisdizionali, e quindi di quelle direttive e semidirettive, è il pieno possesso delle doti di indipendenza, imparzialità ed equilibrio. Inoltre, sempre al fine dell’esercizio delle funzioni dirigenziali, deve essere apprezzato anche il prestigio del magistrato, valutato in riferimento alla stima acquisita all’interno e all’esterno degli uffici giudiziari. Ebbene, secondo l’unanime avviso della V commissione, all’esito dell’attenta disamina di tutti gli elementi sopra esposti e degli esiti dell’audizione dell’interessato, si deve affermare che il dottor M non può essere confermato nelle funzioni semidirettive svolte, essendo il possesso di quei requisiti, fondamentali per il corretto esercizio di tale funzione, gravemente compromesso. Né le valutazioni positive sulle modalità di svolgimento dell’attività giudiziaria, come descritte nel parere del Consiglio giudiziario, possono in alcun modo “compensare” le gravi carenze palesate in relazione ai doveri di indipendenza e imparzialità e al requisito del prestigio.

P.Q.M.

Delibera di non confermare il dottor M nell’esercizio delle funzioni semidirettive di procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro con decorrenza dall’1.8.2009.

Dispone l’invio della delibera al Ministro della giustizia per i provvedimenti di sua competenza ai sensi dell’art. 17 della legge n. 195/58.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
delibera del 9 maggio 2012 di approvazione della proposta di *non* conferma
nell'ufficio di presidente di sezione del Tribunale di Roma

Dottor CR, presidente di sezione del Tribunale di Roma: conferma nelle funzioni semidirettive, ai sensi dell'art. 46 del d.lgs 160/2006 - Quadriennio maturato il 26/11/2008.

Premessa

Gli artt. 45 e 46 del d.lgs 160/06, nell'introdurre e disciplinare la temporaneità delle funzioni direttive e semidirettive, dispongono che le corrispondenti funzioni sono conferite per la durata di quattro anni, al termine dei quali il magistrato può essere confermato, per un'ulteriore sola volta, per un eguale periodo, a seguito di valutazione – da parte del Consiglio superiore della magistratura – dell'attività svolta.

Con risoluzione del 24 luglio 2008 il Consiglio superiore della magistratura ha dettato la disciplina di dettaglio, poi recepita nel t.u. sulla dirigenza giudiziaria del 30 luglio 2010, in relazione alla procedura da seguire e alle fonti di conoscenza da utilizzare ai fini della valutazione, il cui oggetto è principalmente l'idoneità organizzativa, di programmazione e di gestione dell'ufficio e dei settori di questo affidati al magistrato, da vagliare alla luce dei risultati conseguiti e di quelli programmati, nonché l'attività giudiziaria in concreto espletata dal magistrato, nella diversa misura in cui – in relazione alla natura dell'incarico svolto (di direzione o di collaborazione alla funzione direttiva) e alle dimensioni dell'ufficio – la stessa rileva nella valutazione finalizzata alla scelta di dirigenti di uffici direttivi e di magistrati che esercitano funzioni semidirettive.

L'organizzazione del servizio include in sé non solo la dimensione materiale, logistica, tecnologica e di utilizzazione delle risorse umane e finanziarie disponibili, ma anche tutti i profili di coordinamento tecnico, culturale e professionale dei magistrati.

La capacità di organizzare e di esercitare funzioni direttive e semidirettive si fonda sulla competenza tecnica, sull'autorevolezza culturale e sull'indipendenza da impropri condizionamenti e si esprime nella efficace risolu-

Questione giustizia n. 2-3, 2013

zione dei problemi concreti dell'ufficio o del settore cui si è preposti e nel positivo coordinamento professionale dei magistrati da attuarsi nelle forme meglio rispondenti alle dimensioni e alle peculiarità dei diversi uffici.

Il quadriennio

In data 25/1/2008 il dottor CR ha maturato il periodo quadriennale di permanenza nelle funzioni di presidente di sezione del Tribunale di Roma, conferite con delibera CSM 22/7/2004 e formalmente assunte con presa di possesso in data 26/11/2004.

Preliminarmente occorre chiarire la questione della decorrenza del periodo quadriennale. Invero, il dottor CR, con ripetute memorie, ha più volte contestato la fondatezza della decorrenza individuata dalla V commissione, giungendo anche a presentare l'istanza del 31 gennaio 2011 con cui chiedeva l'annullamento, in via di autotutela, del provvedimento prot. n. 24911/2010, del 19/11/2010, con il quale la V commissione ha invitato il Consiglio giudiziario presso la Corte di appello di Roma ad attivare le procedure per la formulazione del parere relativo al magistrato in merito alla conferma nelle funzioni semidirettive dal medesimo rivestite. Sottolineava l'istante che egli, con decreto del presidente del Tribunale di Roma del 19/11/2004, veniva assegnato d'ufficio come presidente della VI sezione della Corte di assise e applicato in supplenza alla I sezione penale, continuando a presiedere i collegi che già presiedeva quale giudice anziano. Il magistrato fonda le proprie doglianze sul presupposto che "le funzioni semidirettive di presidente, seppur conferite, non furono mai esercitate ... fino al 1/9/2007, vuoi perché la VI Corte di assise non era funzionante, vuoi perché l'istante era in posizione sott'ordinata rispetto al titolare della prima sezione penale".

A tali osservazioni la V commissione ha risposto osservando, al riguardo, che il Consiglio, con la delibera del 24 settembre 2008, adottata in risposta a un quesito involgente una questione analoga a quella in argomento, nonché con la delibera del 10 giugno 2010, in tema di calcolo del periodo utile ai fini della dichiarazione della decadenza dalle funzioni, ha avuto modo di chiarire la portata e il senso della disposizione della risoluzione del 24 luglio 2008, successivamente ripresa nel testo unico sulla dirigenza giudiziaria, in materia di conferma quadriennale richiamata dall'istante. Il CSM ha infatti precisato, in modo inequivoco, che l'art. 46 del decreto legislativo n. 160/2006, e successive modifiche, "ai fini del periodo massimo di permanenza nelle funzioni semidirettive non prevede distinzioni tra l'esercizio delle stesse in materie o settori di competenza diversi, né consente di escludere dal computo del termine in questione periodi di eventuale esonero dall'attività giudiziaria per cause diverse da quelle che comportino la cessazione temporanea dell'esercizio delle funzioni giudiziarie e la conseguente vacanza del posto di provenienza".

Alla stregua di una simile interpretazione, dunque, appare corretto ritenere e ribadire che, ai fini in questione, la disposizione prevista dall'art. 46 d.lgs n. 160/2006 non tiene in alcun conto le modalità attraverso cui il magi-

strato che ricopre un incarico semidirettivo materialmente esercita le proprie funzioni durante il periodo di decorrenza del termine quadriennale.

In sostanza, si è voluto evidenziare, e non può che confermarsi, che la scadenza del primo quadriennio di esercizio delle funzioni semidirettive va calcolata partendo dalla presa di possesso, a prescindere dal fatto che il magistrato interessato abbia effettivamente esercitato, o meno, le funzioni tipiche caratterizzanti l'incarico semidirettivo nell'ambito dell'ufficio di assegnazione presso il quale ha effettivamente preso possesso. Non è infatti rinvenibile, nel quadro normativo di riferimento, alcun elemento testuale e/o logico interpretativo che consenta l'enfaticizzazione dello svolgimento delle funzioni, direttive o semidirettive, che la nuova disciplina correla a un periodo massimo di esercizio. Anche la giurisprudenza amministrativa, in particolare il Consiglio di Stato, ha affermato che il calcolo del decorso del tempo deve effettuarsi dal giorno di assunzione delle funzioni escludendo che si possa tener conto degli spostamenti interni di sezione che abbiano riguardato, medio tempore, il magistrato interessato (Cons. Stato, sez. IV, ord. 3.2.09, n. 620).

Consequentemente, si ritiene che ai fini del calcolo in parola non rilevi il mancato esercizio di funzioni semidirettive per lo svolgimento di attività di giurisdizione. Pertanto il decorso del periodo quadriennale deve calcolarsi dalla data di immissione in possesso e non da quella dell'effettivo affidamento delle funzioni semidirettive.

Diversa sarebbe la soluzione laddove il magistrato assegnato a un ufficio con funzioni semidirettive o direttive non vi prendesse effettivamente possesso o venisse applicato o destinato in supplenza, per periodi superiori a tre mesi, in uffici diversi, venendo meno, in tal caso, il rapporto funzionale con l'ufficio presso il quale avrebbe dovuto esercitare le sue funzioni a seguito del conferimento dell'incarico semidirettivo.

E infatti, nel terzo comma del punto 3.1 della parte II del t.u. sulla dirigenza giudiziaria è esplicitamente affermato che "Nel computo del termine quadriennale non sono calcolati il periodo di astensione obbligatoria per maternità e quella facoltativa per un periodo superiore a tre mesi, i periodi superiori a tre mesi trascorsi in congedo straordinario, quelli in supplenza e in applicazione a tempo pieno in uffici diversi da quello di appartenenza, e quello trascorso fuori ruolo quale componente del Consiglio superiore della magistratura. Invece non devono essere esclusi dal computo del quadriennio tutti i restanti periodi trascorsi dal magistrato fuori ruolo, anche se determinati da collocamento in aspettativa".

Nel caso di specie deve rilevarsi che il dottor CR, a far data dal 19 novembre 2004, ha sempre svolto attività giurisdizionale, seppur in applicazione e supplenza a tempo pieno, all'interno dell'ufficio di destinazione in seguito al conferimento delle funzioni semidirettive e che, di fatto, non è venuto meno il rapporto funzionale con l'ufficio presso il quale avrebbe dovuto esercitare le funzioni a seguito del conferimento dell'incarico semidirettivo.

Pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, non ravvisandosi ragioni su cui fondare un differente criterio di computo dei periodi di esercizio

del primo quadriennio di funzioni semidirettive, la commissione ha ritenuto che il dottor CR avesse effettivamente maturato il quadriennio in data 25 novembre 2008 avendo sempre svolto attività giurisdizionale, seppure per lunghi periodi in applicazione e supplenza a tempo pieno, all'interno dell'ufficio di destinazione e successivamente alla presa di possesso delle funzioni semidirettive, avvenuta il 26/11/2004.

Dunque, sulla base della specifica richiesta del Consiglio giudiziario, il magistrato in valutazione ha presentato un'autorelazione illustrativa dell'attività svolta, così manifestando la propria volontà di continuare a svolgere per il secondo quadriennio le medesime funzioni in corso di esercizio.

Il parere del Consiglio giudiziario

Il Consiglio giudiziario di Roma, in data 21/9/2001, rilevato che a maggioranza di voti (9) non veniva approvata la proposta del relatore favorevole alla conferma (che riportava solo 3 voti a favore, a fronte dei 9 contrari, mentre due erano le astensioni), provvedeva alla sostituzione del relatore e, in data 5/10/2011, approvava a maggioranza (con 9 voti a favore, 4 contrari e 1 astenuto) un parere "non favorevole alla conferma".

In tale ultimo parere l'organo locale di governo della magistratura, si esprime nei termini che seguono. A proposito delle precedenti valutazioni del magistrato, osservava che «tutti i pareri precedenti a quello reso da questo Consiglio giudiziario in data 17/01/2001 ai fini del parere di idoneità alla nomina alle funzioni direttive superiori sono altamente elogiativi rimarcando l'elevata cultura giuridica, l'impegno e la produttività del dottor CR. Nella seduta sopra indicata, il Consiglio giudiziario di questa Corte d'appello esprimeva parere favorevole a maggioranza. Alcuni componenti non esprimevano il loro parere ravvisando l'opportunità di ulteriore attività istruttoria, comprendente l'acquisizione di provvedimenti e audizione dei presidenti di sezione nonché del dottor CR stesso. Tale mancanza di unanimità derivava dal fatto che il presidente del tribunale, LS, nel suo rapporto unitario in data 5/01/2001, redatto sulla scorta dei rapporti dei presidenti di sezione, C (per il periodo 7/6/1992 - 23/05/1994), G (per il periodo 23/5/1994 - 15/10/1996) e A (per il periodo 15/10/1996 - 12/01/2000), pur confermando le doti di professionalità e impegno del dottor CR quale giudice a latere, affermava che quale presidente di un collegio non aveva dato il meglio di sé sia pure a causa della presenza nel collegio presieduto dal dottor CR di altro magistrato "il quale aveva l'abitudine di redigere frettolosamente in udienza parti di motivazioni, per cui le sentenze risultavano un assemblaggio di appunti invece di elaborati conformi all'ordinaria tecnica di redazione". Il CSM, nella seduta del 10/10/2001, deliberava a maggioranza per l'idoneità del dottor CR alle funzioni direttive superiori».

Quanto al parametro del merito, così si esprimeva sulla "capacità": «dal rapporto informativo del presidente del Tribunale di Roma, reso ai fini del presente parere, si evidenzia che il dottor CR è magistrato di indubbe capacità e vasta esperienza maturata con lo svolgimento pressoché costante

di funzioni giudicanti penali, dal 1994 anche come presidente di collegio, che lo ha portato a trattare numerosissimi e anche assai complicati procedimenti aventi ad oggetto le più diverse fattispecie di reato. È dotato di preparazione giuridica in molteplici settori del diritto, curata anche grazie al notevole impegno profuso con l'approfondimento mediante lo studio, l'attività scientifica e la partecipazione a convegni (per i quali si richiama il dettaglio fornito nell'autorelazione dell'interessato). Secondo quanto emerge dalle relazioni in atti dei presidenti delle sezioni ove il dottor CR ha prestato servizio (a parte quella del dottor A), le motivazioni dei provvedimenti redatti sono connotate da esposizione sintetica, compiuta e aderente alle argomentazioni giuridiche e di fatto delle decisioni adottate. La direzione delle udienze è condotta con modalità tali da garantire alle parti il più ampio esercizio delle facoltà processuali previste dalla legge. Il dottor CR è dotato di tratto signorile e disponibile al dialogo, mantiene rapporti di viva cordialità con il foro, il personale di cancelleria e i colleghi. Tale ultima valutazione ha subito una sensibile variazione come emerso nel corso dell'audizione del citato dirigente nella seduta di questo Consiglio giudiziario del 20 luglio 2011...».

Quanto alla "laboriosità", ha affermato: «sulla base dei dati statistici esaminati e delle precedenti valutazioni espresse sul conto del dottor CR si evidenziano dati di produttività ampiamente nella media rispetto alle funzioni via via svolte. Analogo dato appare formulabile, a parere del presidente del Tribunale di Roma, rispetto al periodo 1 settembre 2007 - 19 settembre 2008, in cui il dottor CR, una volta assunte le funzioni di presidente della seconda sezione penale, per concludere i procedimenti in fase di istruttoria dibattimentale avanzata presso la sezione di provenienza (la I sezione penale), ha presieduto un consistente numero di udienze straordinarie, così come avvenuto nel periodo di applicazione parziale presso la I e la III Corte d'assise, periodo peraltro successivo rispetto a quello in valutazione. Il presidente del Tribunale di Roma riferisce una tendenziale disponibilità a fronteggiare l'esigenza di occasionali sostituzioni interne».

Quanto alla "diligenza", afferma: «Il presidente del Tribunale di Roma riferisce che, secondo quanto emerge dal fascicolo, a parte qualche caso determinato da motivi di salute, non risultano da registrare rinvii rispetto alle attività processuali programmate. La medesima fonte richiama anche sotto il parametro in valutazione l'impegno dimostrato dal dottor CR per concludere i procedimenti in fase di istruttoria dibattimentale avanzata presso la sezione di provenienza, che ha richiesto la celebrazione di un consistente numero di udienze straordinarie. Dai prospetti statistici e dalle informazioni a disposizione del presidente del tribunale emerge il complessivo rispetto da parte del dottor CR dei termini di deposito dei provvedimenti».

Quanto alla voce "impegno", espone: «Secondo quanto riferisce il presidente del tribunale il dottor CR risulta aver rispettato gli impegni processuali e i turni previsti dalla tabella dell'ufficio partecipando ai corsi di formazione indicati nella scheda di autorelazione».

Meno favorevole è il giudizio espresso a proposito del profilo attitudinale ove, a proposito della capacità di organizzare e programmare l'attività si legge che «in merito al parametro in esame e a quello successivo riguardante la capacità di gestire le risorse, le fonti di conoscenza sopra richiamate ... non offrono conclusioni concordanti. Appare opportuna una trattazione unitaria dei due profili attitudinali appena richiamati».

A) Rapporto informativo del presidente del Tribunale di Roma, dottor PDF, reso ai fini del presente parere e audizione del medesimo dirigente nella seduta di questo Consiglio giudiziario del 20 luglio 2011. Nel considerare complessivamente tutti i punti sopra indicati ... il presidente del Tribunale di Roma perviene a un giudizio positivo alla stregua delle seguenti valutazioni: «Il dottor CR ha dovuto fronteggiare, quale presidente della II sezione penale, una situazione organizzativa decisamente complessa, poiché caratterizzata dalla presenza di due ruoli lungamente vacanti tra i dodici previsti dall'organico: egli adottava quindi (in data 7-20/11/07) provvedimenti di organizzazione di tali ruoli, tanto rispetto alla celebrazione delle udienze quanto rispetto all'adozione dei provvedimenti fuori udienza, previa consultazione dei magistrati della sezione in apposite riunioni.

Il dottor CR appare inoltre dotato di spiccate capacità di confronto e dialogo, indubbiamente necessarie per svolgere adeguatamente l'attività di organizzazione e programmazione che la funzione semidirettiva svolta richiede».

Se si prescinde dal richiamo espresso ai due provvedimenti organizzativi assunti dal dottor CR e alla generica indicazione delle riunioni tenutesi per la consultazione con i colleghi della sezione, il citato rapporto informativo non evidenzia concreti riferimenti a profili obbiettivi rilevanti per la valutazione del parametro considerato. Anche con riguardo al profilo gestionale, il presidente del tribunale si limita a richiamare i singoli provvedimenti e le iniziative assunti dal dottor CR e da questi indicati in modo analitico nella scheda di autorelazione, come appresso si avrà modo di trattare.

Nel corso dell'audizione del 20 luglio 2011, invece, il presidente, pur considerando un più ampio periodo di osservazione (quindi, riferendosi anche a fatti successivi al periodo in valutazione) e richiamando in modo generico traversie personali del collega, ha espresso apprezzamenti non certo favorevoli sul conto di quest'ultimo. In particolare, dando, comunque, atto della particolare complessità della situazione della sezione assegnata al collega (per continue scoperture dell'organico che hanno determinato la perdurante precarietà di taluni colleghi, conflittualità tra alcuni magistrati della sezione e contrasti tra uno di essi e la cancelleria), il presidente PDF ha, però, riferito in merito alla capacità organizzativa e alla collaborazione prestata dal dottor CR: «Vi sono presidenti di sezione più attivi e collaborativi e certamente il presidente CR non brilla tra quelli che offrono spontaneamente tale collaborazione, pure essendo comunque molto rispettoso e disponibile ove richiesto... Certamente non ha instaurato un buon rapporto con i colleghi della sezione; per esempio nell'ambito di una recente riunione della sua sezione in tema di redistribuzione dei ruoli collegiali io stesso ho potuto

percepire che il presidente CR è “delegittimato”... ho avuto l'impressione che il presidente CR fosse “sopportato, tollerato e comunque non rispettato”... nel corso della stessa (riunione, *ndR*), se ben ricordo, furono fatte delle contestazioni al dottor CR da parte di componenti della sezione; tali contestazioni riguardavano anche il ruolo lasciato scoperto dal dottor DN... Il dottor CR non è un presidente di sezione autoritario, ma soprattutto non riesce ad essere autorevole». Il presidente del tribunale, sempre nella stessa sede, ha, inoltre, precisato di avere provveduto “motu proprio” a occuparsi del problema della redistribuzione del ruolo cd. ex DN mostrandosi ben a conoscenza di un increscioso episodio recentemente avvenuto in udienza a seguito dell'ennesima decisione di rinvio adottata dal GOT in un processo per omicidio colposo, pendente sul predetto ruolo; e ha ricordato di un'iniziale resistenza del dottor CR in merito all'impostazione da lui data riguardo la disposizione tabellare in materia di partecipazione dei presidenti di sezione alle udienze direttissime monocratiche, resistenza poi, comunque, superata dopo un colloquio chiarificatore ... Con l'autorelazione e le successive memorie depositate nelle more della presente procedura, l'interessato ha inteso, innanzitutto, illustrare l'estrema criticità in cui la II sezione si trovava all'atto del suo insediamento (avvenuto come sopra ricordato il 1 settembre 2007) e in cui ha continuato a dibattersi per tutto il periodo in valutazione; ha, poi, offerto un quadro analitico dei provvedimenti e delle iniziative assunte per fronteggiare i diversi problemi organizzativi all'epoca esistenti allegando i primi e documentando le seconde. In ragione dell'integrazione istruttoria operata nella presente procedura, il dottor CR ha avuto cura di allargare l'oggetto dell'iniziale autorelazione anche ai singoli episodi che, seppure successivi al periodo in valutazione, sono, comunque, stati trattati nel corso delle audizioni del dirigente e dei colleghi della seconda sezione. All'esito, il collega ha sottolineato la sua ferma convinzione di avere sempre svolto con piena soddisfazione tutti gli incarichi connessi alla funzione ricoperta provvedendo con tempestività a ogni incombente, offrendo la propria generosa collaborazione al presidente del tribunale e dando ampio rilievo alla collaborazione dei colleghi della sezione. Con riferimento particolare al periodo in valutazione (10 settembre 2007 - 14 settembre 2008), il dottor CR ha in tal modo illustrato la situazione della sezione: tra il febbraio e il maggio 2007 erano rimasti vacanti, per l'avvenuto trasferimento dei titolari (dott.sse A e I), due ruoli dei dodici previsti dall'organico e, sempre nel corso del 2007, si erano altresì aggiunti i gravi problemi di salute del dottor C ... con i conseguenti lunghi periodi di assenza dall'ufficio del collega; assai gravoso, inoltre, si presentava il ruolo del I collegio della sezione che egli si apprestava a presiedere in ragione del numero e della qualità dei processi in carico allo stesso, come segnalato più volte dal suo predecessore, dott. M. Il dottor CR ha, quindi, indicato le iniziative e i provvedimenti assunti per garantire a) la trattazione dei processi pendenti sui ruoli rimasti scoperti; b) la funzionalità dei collegi rimasti privi di taluni componenti; c) l'efficienza del lavoro del I collegio nonostante il gravoso arretrato. Di tali iniziative e

provvedimenti il collega si è premurato anche di offrire una completa documentazione, che risulta allegata all'autorelazione e alle successive memorie prodotte. Si tratta, in particolare, dei seguenti provvedimenti indicati in modo partito secondo le tre tipologie di emergenze organizzative affrontate sopra indicate: A) (trattazione dei processi pendenti sui ruoli rimasti scoperti): 1) richiesta di copertura urgente dei posti vacanti e/o di applicazione di un magistrato distrettuale inoltrata al presidente del Tribunale di Roma in data 5 novembre 2007 (cfr. all. 32 alla memoria depositata il 16 settembre 2011); 2) decreto emesso il 7 novembre 2007 (cfr. all. autorelazione 10a); 3) richiesta di sospensione delle nuove assegnazioni sul ruolo del giudice dottor C in data 14 novembre 2007 (cfr. all. all'autorelazione n. 10 b-4); 4) provvedimento di modifica e integrazione al decreto di cui al punto che precede, emesso il 20 novembre 2007 (cfr. all. autorelazione 9). B) (funzionalità dei collegi rimasti privi di taluni componenti): 1) lo stesso provvedimento richiamato *supra sub a1*; 2) richiesta di autorizzazione all'eccezionale utilizzazione del GOT presso i collegi precari della II sezione penale anche per due udienze di procedimenti "direttissimi", formulata dal dottor CR al presidente del Tribunale di Roma in data 14 novembre 2007 (cfr. all. autorelazione n. 10 b4); 3) risposta del dottor CR in data 14 febbraio 2008 a una richiesta proveniente dal presidente del tribunale, in cui il primo ribadiva la richiesta di essere autorizzato a integrare stabilmente i collegi precari con i GOT assegnati alla sezione per la trattazione e definizione dei processi prossimi alla prescrizione (cfr. all. all'autorelazione n. 10 b7). C) (efficienza del lavoro del I collegio nonostante il gravoso arretrato): 1) provvedimento del 29 ottobre 2007 con cui si disponeva l'ordine di trattazione dei processi prossimi alla prescrizione in carico al I collegio da lui stesso presieduto (cfr. all. autorelazione n. 13); 2) lo stesso provvedimento richiamato *supra sub b2*, ove esaminato sotto il profilo della risposta del dottor CR resa al presidente del tribunale in merito all'istanza di un difensore avente ad oggetto l'assegnazione di un processo a un ruolo di udienza di collegio stabile (cfr. *supra sub b2* da riferirsi evidentemente all'istanza dell'avv. AA presentata in data 7 febbraio 2008 al presidente del tribunale e da questi inviata al presidente CR in data 13/02/08 con preghiera di riferire, allegata all'autorelazione al n. 15-7).

Oltre ai citati provvedimenti, il dottor CR ha allegato all'autorelazione (all. 10) quattro segnalazioni e una richiesta provenienti da alcuni giudici della II sezione, intervenute tra il 30 ottobre 2007 e il 14 gennaio 2008 al fine di attestare il clima di costruttivo scambio di idee e la condivisione responsabile delle scelte in merito alle soluzioni organizzative esistenti tra i giudici della sezione e il loro presidente.

In particolare:

Con quattro delle predette note (vds. all. autorel. 10 lett. b1, b2, b3 e b6) l'unico magistrato rimasto al IV collegio, dott.ssa G (note del 30 ottobre e 5 novembre 2007 e del 14 gennaio 2008), e un componente del II collegio, dott. S (nota del 31 ottobre 2007), segnalavano al presidente CR la necessità di adottare urgenti provvedimenti al fine di garantire lo svolgimento di talune

imminenti udienze dei collegi II e IV della sezione e, altresì, di determinare le modalità di gestione del ruolo monocratico del dottor C e le altre incombenze a questi già assegnate, in particolare quelle (come le istanze su misure cautelari) che imponevano tempi brevi di trattazione. I due citati giudici, comunque, rappresentavano entrambi al presidente la loro disponibilità e quella del dottor C (giudice della sezione componente il II collegio) a reciproche applicazioni nei due collegi per alcune delle indicate udienze. Il dottor S, inoltre, esprimeva la propria disponibilità per ogni necessità dell'ufficio (nota del 31 ottobre 2007) mentre la dott.ssa G sottoponeva al dottor R «l'opportunità di richiedere al presidente del tribunale l'applicazione urgente di due magistrati per portare a conclusione almeno i procedimenti con detenuti e per definire gli altri procedimenti pendenti urgenti, in ragione della prospettazione delle parti o per l'imminente prescrizione dei reati» (note del 30 ottobre 2007 e del 5 novembre 2007). Con la quinta richiesta, allegata dal dottor CR all'autorelazione, i due giudici del II collegio dottori S e C, in data 26 novembre 2007, formulavano richiesta al presidente del tribunale di assegnazione di un magistrato distrettuale ovvero di un GOT per coprire il ruolo del dottor C, assente per gravi motivi di salute. Tale richiesta veniva girata, per conoscenza, anche al presidente della II sezione, dottor CR. C) Audizione dei dottori FR, CS e CC, magistrati in servizio presso la II sezione penale del Tribunale di Roma, nel corso della seduta del 25 maggio 2011. Nel corso dell'istruttoria disposta da questo Consiglio giudiziario, sono stati sentiti, tra gli altri, i colleghi S e C, sottoscrittori, come appena visto, di alcune delle segnalazioni e richieste indicate nell'autorelazione e prodotte dal dottor CR. In particolare, quanto al periodo oggetto di valutazione, sentito in merito alla situazione della sezione dell'epoca e alle ragioni delle citate richieste e segnalazioni, il dottor S ha riferito:

- «In occasione della lunga assenza del presidente C, ... siamo stati noi giudici della sezione di fatto ad attivarci per sopperire alla mancanza del presidente C, per chiedere l'applicazione di un magistrato distrettuale» (cfr. trascrizioni dell'audizione p. 32 in fine e 33).

- (alla domanda del presidente di questo Consiglio: «perché vi siete attivati voi come giudici componenti della sezione e non avete investito della questione il presidente di sezione?») «Presidente, noi lo abbiamo investito e per esempio ho qui una mia missiva, depositata comunque in cancelleria, in cui segnalavo al presidente CR questa necessità. È del 31 ottobre 2007 e una successiva del 26 novembre 2007 in cui non mi risultavano assunti provvedimenti» (cfr. trascr. p. 33);

- (alla domanda di un componente: «ma questa cosa è stata detta anche a voce o solo per iscritto?»): «è stata detta anche a voce anche perché proprio sul magistrato distrettuale, se non ricordo male, c'era un problema di urgenza di provvedere perché il collega P, che poi venne, era in scadenza in un'altra applicazione e ricordo di avere parlato o alla presidenza del Tribunale o alla presidenza della Corte d'appello e mi dissero: "se volete l'applicazione dovette fare in fretta perché sennò l'unico disponibile è il dottor P che scade"» (cfr. trascr. p. 34);

- «In quel periodo, se non ricordo male, potrei sbagliare, il presidente C la prima fase della sua malattia l'ha avuta, mi pare, a metà ottobre indicativamente e quindi in quel periodo abbiamo incominciato a rappresentare a voce al presidente CR che c'erano problemi, che c'erano dei processi con i detenuti, c'erano le istanze e quindi a voce posso dire orientativamente che era quello il periodo. In assenza di provvedimenti organici perché poi probabilmente ci sarà stato anche qualche singola assegnazione ma, non mi risulta, non mi ricordo di provvedimenti organici e quindi abbiamo proseguito noi, giudici della sezione, ad attivarci sia sul II collegio sia anche sul IV collegio era rimasta solo la collega G che aveva dei processi con detenuti e il collega C e io, di nostra iniziativa appunto, abbiamo dato la disponibilità a integrare il IV collegio per consentirle di finire questi processi» (cfr. trascr. pp. 35 e 36).

- «Il presidente ne è stato sicuramente informato. Noi l'abbiamo detto a voce alla collega G, dico: "visto che si protrae questa situazione in cui tu sei da sola con due giudici di riserva a trattare un processo con detenuti, forse se troviamo una soluzione all'interno della sezione è la cosa migliore. Ci offriamo noi e lo facciamo"» (cfr. trascr. p. 36).

- «Presidente, io risposta formale non ricordo... e non ricordo un provvedimento formale di riassegnazione del ruolo del presidente C. Immagino di no tanto che dopo circa un mese c'è stata l'altra lettera con cui eravamo noi giudici del collegio, il collega C e io, a dire ... proprio in questa occasione il presidente CR è stato costantemente informato di questi nostri passi anche a voce. In una occasione lui si lamentò, questo lo dico proprio per estrema correttezza e trasparenza, di essere stato in qualche modo scavalcato dalla nostra iniziativa. Io gli dissi: "presidente, abbiamo la necessità, abbiamo ogni settimana le udienze e non sappiamo che fare. Mi hanno detto che c'è questa possibilità del collega P", che infatti poi è venuto in applicazione per sei mesi, io di corsa con il collega C abbiamo preparato questa missiva e siamo andati alla presidenza del tribunale e credo che poi la richiesta sia stata formalizzata direttamente dalla presidenza del tribunale, posso ricordare male» (cfr. trascr. p. 38).

Sui medesimi temi sopra indicati il dottor C, ha riferito:

- «...noi abbiamo vissuto come II collegio, prima che arrivasse CR, il problema della malattia del dottor C ed è stata risolta con l'applicazione del magistrato distrettuale. È venuto il dottor P che ha dato una grossa mano; prima è venuto, quando era ancora possibile l'applicazione abbastanza stabile, un GOT, presiedeva il dottor S e siamo riusciti a fare, a contenere. Diciamo che il ruolo è rimasto gestibile su massimo 50 procedimenti collegiali. Noi abbiamo avuto una escalation di... però la richiesta di applicazione del magistrato distrettuale è partita da noi, giudici del collegio, così come abbiamo dato disponibilità all'altro collegio, mi sembra il quarto, a comporre anche io in un procedimento, il dottor S in un altro... mi sembra che tutti e due un collegio abbiamo composto e un altro procedimento forse soltanto il dottor S che quindi ne ha fatti due per assicurare una partecipazione di giudici togati

in processi con imputati detenuti. Questa è stata una cosa che è stata vista un po' in maniera domestica» (cfr. trascr. cit. pp. 5 e 6).

- «alla fine dell'ennesima udienza collegiale in cui c'erano problemi, decidemmo con CS: "scriviamo per vedere se è possibile ottenere il magistrato distrettuale"; CS si è occupato di contattare, adesso non so qual è l'ufficio qui in Corte che si occupa, ed ebbe la notizia che sarebbe stato di lì a poco... (cfr. trascr. p. 16) c'era l'urgenza di inoltrare la richiesta perché provvedesse la Corte prima che il dottor P, che scadeva dall'applicazione in un altro ufficio, fosse assegnato in un altro... (cfr. trascr. p. 17) l'applicazione di P fu pressoché immediata sia per comporre il II collegio che il ruolo monocratico» (cfr. trascr. p. 19).

Infine il dottor CR, assegnato alla seconda sezione nel novembre 2008 per ricoprire il ruolo vacante in seguito al trasferimento della dott.ssa A, ha ricordato le pessime condizioni in cui egli aveva trovato il ruolo monocratico ereditato: «...è rimasto fermo per un anno e mezzo, gestito da un GOT che non era particolarmente valente, non gli hanno neanche rinnovato il mandato. Quando io sono arrivato mi ricordo andai in cancelleria a novembre e vidi le ultime udienze che erano fissate a novembre del 2009: prima che i fascicoli a me assegnati mi passassero tutti per la mano la prima volta è passato un anno» (cfr. trascr. p. 53).

Richiesti di rendere notizie in merito a singoli fatti verificatisi nella sezione sotto la presidenza del dottor CR in periodi successivi a quello in valutazione, ciascuno dei citati colleghi ha risposto per quanto a sua conoscenza esprimendo, seppure con toni diversi, il comune disagio riguardo alla conduzione dell'ufficio con particolare riferimento alla gestione dei ruoli scoperti e al rispetto delle previsioni tabellari in materia di udienze direttissime monocratiche.

Così riassunte le risultanze istruttorie, il Consiglio giudiziario, al fine di rendere il giudizio riguardante il parametro attitudinale in esame, ha ritenuto di effettuare un'approfondita analisi dell'attività organizzativa posta in essere dal dottor R nel periodo in valutazione, ritenendosi, per essa, base di partenza imprescindibile la diretta analisi dei provvedimenti e delle iniziative assunti dal magistrato in valutazione in considerazione del contrasto esistente tra le illustrate fonti di conoscenza in merito ai giudizi espressi sugli esiti della stessa.

Il risultato della suddetta analisi, riscontrato anche dalle risultanze dei prospetti statistici acquisiti, ha condotto a evidenziare non pochi profili critici nella gestione dell'incarico semidirettivo da parte del dottor R, profili che, a parere di questo Consiglio, non si ritengono giustificati né dalla particolare complessità della situazione organizzativa della sezione dell'epoca né, tantomeno, dalla relativa brevità del periodo di osservazione, come in seguito si avrà cura di motivare.

In particolare, all'esito dell'esame dei provvedimenti organizzativi assunti dal dottor R e degli altri documenti dallo stesso prodotti (indicati in modo analitico *supra* nella sezione B) deve rilevarsi che:

- il primo provvedimento (cfr. *supra* B. a1) risulta emesso dal dottor R solo dopo due mesi dal suo insediamento dietro espressa sollecitazione scritta di alcuni magistrati della sezione, limitandosi lo stesso a una richiesta di copertura definitiva e/o temporanea dei ruoli vacanti;

- il secondo provvedimento organizzativo (cfr. *supra* B. a2) non risulta preceduto né dal doveroso confronto con i colleghi della sezione – nonostante si trattasse, come si vedrà a breve, di una variazione tabellare – né dall’opportuno monitoraggio del concreto stato dei singoli ruoli su cui si andava a incidere al fine di effettuare una prognosi della quantità e qualità dei processi da ridistribuire che garantisse un’assegnazione ponderata degli stessi. Quanto al contenuto, deve osservarsi che tale provvedimento si traduce in una variazione tabellare in violazione sia dei criteri di competenza che di quelli posti a garanzia della precostituzione del giudice naturale. Difatti, non prevedendo una trasmissione al presidente del tribunale per un eventuale recepimento formale delle disposizioni in materia di redistribuzione dei processi nell’ambito della sezione, esso opera nella sostanza quale provvedimento di variazione tabellare, adottato, però, da soggetto privo della relativa competenza; inoltre, anche nella sostanza, i criteri stabiliti per la riassegnazione dei processi non rispondono ai requisiti di «oggettività e predeterminatezza» posti a presidio della precostituzione del giudice naturale. Sotto tale ultimo profilo, a titolo esemplificativo, a parte la concreta inutilizzabilità del criterio della «data di iscrizione a ruolo», indicato per la ripartizione delle udienze monocratiche del ruolo del dottor C tra i due GOT attagliandosi lo stesso ai singoli processi e non certo alle udienze, non possono non rilevarsi:

- l’irritualità della procedura di riassegnazione dei processi ai giudici professionali, che viene nella sostanza delegata ai singoli GOT di udienza senza precisazione dei criteri di distribuzione (i giudici onorari risultano incaricati di prendere nota in anticipo, per ciascuna udienza, dei processi che non possono trattare, decidere l’ordine di assegnazione degli stessi ai giudici togati senza avere alcun criterio espresso giacché quello previsto dell’anzianità di ruolo del magistrato destinatario non consente un abbinamento oggettivo e predeterminato del singolo affare tra i più da assegnarsi; chiedere, tramite la cancelleria sezionale, la data di rinvio ai magistrati in tal modo individuati, dando, alla fine, avviso in udienza alle parti del giorno e dell’aula del rinvio senza alcuna intervento non solo del presidente del tribunale ma neanche del presidente della sezione);
- la genericità e incompletezza del criterio indicato per la scelta dei processi da assegnare ai giudici togati che, rimandando esclusivamente al concetto di impossibilità di trattazione da parte del GOT da intendersi, implicitamente riferito al divieto legislativo di cui all’art. 97 Ordinamento giudiziario (processi provenienti da udienza preliminare e, quelli da citazione diretta che abbiano ad oggetto la materia urbanistica, ambientale, alimentare e la prevenzione degli infortuni), non consente di ritenere compresi nel detto novero altri processi che presentino ragioni degne di prioritaria trattazione da parte di giudici professionali quali, ad esempio, lo *status detentionis* dell’imputato, la presenza di parti civili, l’imminenza della

prescrizione; - l'incongruità di mantenere l'assegnazione dei processi a carico di imputati detenuti ai giudici onorari pur, nel contempo, sottraendo loro ogni competenza sulle misure cautelari in atto, assegnate, invece, ai giudici togati; - l'inadeguatezza di prevedere l'attribuzione di tutti gli incidenti di esecuzione e delle altre incombenze accessorie relativi a procedimenti definiti dai colleghi I e A, non più appartenenti alla sezione, a un solo giudice della sezione (il più anziano) senza una concreta valutazione del carico di lavoro di quest'ultimo e dell'incidenza di tale attribuzione esclusiva in capo allo stesso.

Il provvedimento di cui al punto che precede subisce una radicale modificazione a distanza di soli 13 giorni dalla sua emanazione ad opera del decreto del 20 novembre 2007, emesso all'esito delle osservazioni e delle proposte avanzate dai colleghi della sezione nella riunione del 12 novembre 2007. Con tale ultimo provvedimento il dottor R "sana" gli aspetti più critici del primo, sopra segnalati, prevedendo l'invio dello stesso «per quanto di competenza e approvazione» al presidente del Tribunale di Roma e riassumendo su di sé, altresì, il potere di assegnazione dei processi da redistribuire. Nella sostanza, però, anche per esso permangono quasi inalterate le criticità sopra evidenziate con riferimento ai criteri di redistribuzione dei fascicoli all'interno della sezione lasciando all'apprezzamento del GOT la valutazione della particolare urgenza (diversa dallo *status detentionis* e dell'imminenza della prescrizione, espressamente previsti) che avrebbe reso necessaria l'assegnazione degli stessi al giudice professionale e non individua i criteri oggettivi e predeterminati sulla cui base effettuare la successiva redistribuzione.

Quanto all'esigenza di garantire la funzionalità dei colleghi II e IV della sezione rimasti privi di taluni componenti, non risultano adottate da parte del presidente CR concrete misure nonostante le reiterate richieste formulate al riguardo dai componenti superstiti dei singoli colleghi (prodotte dallo stesso interessato, come sopra visto al punto B) e le concrete soluzioni di fatto prospettate da questi ultimi che, quindi, hanno agito al riguardo d'iniziativa al fine di assicurare la funzionalità del servizio laddove lo stesso si dimostrava più urgente (processi con detenuti) ma senza alcun avallo formale del presidente della sezione, con ciò risultando più che comprensibile il senso di preoccupato disagio, riferito nel corso delle audizioni, dai colleghi S e C quanto al loro «domestico arrangiarsi» nel periodo in valutazione.

La proposta formulata dal dottor R con il provvedimento del 14 novembre 2007 (cfr. *supra* punto B b.2) non veniva accolta dal presidente del tribunale perché con essa si prospettava un impiego non consentito dei GOT (vds. provvedimento in calce alla stessa). Quanto al provvedimento organizzativo sopra richiamato al punto B b.3), non può non sottolinearsi come nell'indicare i criteri seguiti per stabilire l'«ordine di trattazione dei procedimenti prossimi alla prescrizione» pendenti sul ruolo del I collegio il dottor R prendeva in considerazione unicamente l'interesse degli imputati rinuncianti alla causa di estinzione e non anche quello, pur rilevante e sicuramente degno di tutela, dell'interesse delle persone offese costituite parti civili.

La scarsa considerazione degli interessi della persona offesa dal reato si denota, questa volta in modo espresso, nella risposta alla richiesta di informazioni da parte del presidente del tribunale a seguito di istanza del difensore di una parte civile in un processo per violenza sessuale e maltrattamenti, in cui il dottor R ribadisce la non urgenza della trattazione utilizzando il mero criterio della prescrizione.

Dalla consultazione dei prospetti statistici emerge, poi, che i due ruoli lasciati scoperti e gestiti dai giudici onorari hanno subito un aumento delle pendenze esponenziale determinandosi l'inevitabile disservizio per l'utenza oltreché il grave disagio dei colleghi inseriti nella sezione a copertura di tali ruoli, testimoniato dal dottor R nel corso dell'audizione: il ruolo cd. ex A da una pendenza di soli 128 processi all'atto del trasferimento del titolare agli inizi del 2007, si è visto quasi triplicare le pendenze registrando solo 59 processi esauriti con sentenza nel 2007 e nessun esaurito con sentenza nel 2008; il ruolo cd. ex I, dalla consistenza pari a 151 pendenze agli inizi del 2008, è passato alla fine dello stesso anno a più del doppio (337) risultando esauriti con sentenza soltanto 9 processi. Conclusivamente, le superiori emergenze denotano una chiara carenza del profilo attitudinale considerato nel periodo in valutazione mettendo in luce, da una parte, una propensione del magistrato a sollecitare, in caso di necessità, le pur auspicabili ma non sempre disponibili risorse esterne alla sezione, e, dall'altra, la scarsa attenzione prestata nell'esercizio dei pur delicati compiti gestionali e di controllo propri della funzione semidirettiva ricoperta. Come sopra visto i pochi provvedimenti organizzativi adottati sono, per lo più, sollecitati e non conformi alle disposizioni tabellari, superficiali e frettolosi anche laddove siano destinati a incidere sulla delicata materia della redistribuzione dei carichi di lavoro all'interno della sezione in stato "emergenziale". Essi denotano una scarsa conoscenza dello stato dei singoli ruoli non risultando preceduti dall'opportuna ricognizione degli stessi né dal prudente monitoraggio sull'andamento delle pendenze.

Deficitari risultano anche i controlli sui giudici onorari che, come sopra visto, nel periodo in valutazione si sono dimostrati improduttivi facendo lievitare in modo veramente macroscopico i ruoli agli stessi affidati.

Inadeguato, infine, si presenta anche il profilo della collaborazione con il dirigente non avendo mai provveduto il dottor R a formulare proposte concrete e motivate da sottoporre all'attenzione del presidente del tribunale, che, quale dirigente di un esteso circondario, deve poter contare su una collaborazione sollecita e attiva al fine di approntare le più efficaci misure organizzative anche quando esse debbano risolversi in provvedimenti cd. "tampone" a causa della criticità delle risorse assegnate alla sezione. I dati negativi riguardanti il primo anno di esercizio delle funzioni semidirettive da parte del dottor R e la relativa brevità del periodo in valutazione hanno indotto questo Consiglio ad ampliare il bagaglio conoscitivo al fine di verificare se le anomalie sopra evidenziate potessero eventualmente ricondursi alla comprensibile difficoltà iniziale di un collega alla sua prima esperienza semidirettiva in una sezione alquanto disastrosa.

Tale diverso angolo prospettico, sul quale, il dottor R ha, comunque, avuto piena possibilità di interloquire, ha confermato il quadro non favorevole sopra evidenziato giacché, anche successivamente al periodo in valutazione, le criticità sono rimaste invariate e anzi risultano aggravate. In particolare, le inadeguate scelte gestionali riguardanti un ruolo della sezione rimasto privo di titolare sin dalla fine del 2008 (ruolo ex DN) hanno determinato, recentemente, la reazione in udienza scomposta e clamorosa di una parte civile di un processo di omicidio colposo a fronte dell'ennesima decisione di rinvio: in seguito a tale episodio, il processo è stato riassegnato dal presidente R a un giudice professionale sollecitando una pronta trattazione e il presidente del tribunale ha, evidentemente, ritenuto opportuno dare un personale e più energico impulso alla richiesta di collaborazione sul punto già avanzata in precedenza al dottor R.

Dall'esame dei provvedimenti prodotti dallo stesso interessato (cfr. allegati all'ultima memoria depositata), se letti in ordine cronologico emerge che: - il ruolo del dottor DN è rimasto privo del suo titolare nel novembre 2008 ed è stato poi coperto con il trasferimento di una collega che, sino alla scorsa estate, era assente per maternità: in tale lungo arco temporale al ruolo risulta assegnato un magistrato professionale (il dottor P in applicazione) per un periodo relativamente breve (dal 19 aprile 2010 al gennaio 2011); per il restante periodo è stato gestito da GOT; dall'esame del verbale della riunione di sezione del 2 dicembre 2009 (cfr. all. 4 alla memoria depositata il 16 settembre 2011), emerge che, a quella data, dopo oltre un anno dall'avvenuta scoperta del ruolo, lievitato ormai a circa 700 fascicoli dai circa 560 registrati a fine 2008, non solo non si era ancora adottata alcuna concreta proposta per la scelta e la redistribuzione dei fascicoli più urgenti ma neanche si era operata una precisa ricognizione dello stato del ruolo, sul quale il GOT A, infatti, si limitava a fornire «prime informazioni» nel corso della citata riunione; dalla premessa della nota in data 24 maggio 2011 (cfr. all. 6 *bis* della memoria in ultimo citata), risulta che era stato il presidente del tribunale a richiedere espressamente al presidente R, con nota del 17 gennaio 2011 (non prodotta), «di formulare eventuali specifiche proposte in merito al riequilibrio dei ruoli previsto dall'art. 57 della circolare sulla formazione delle tabelle»; a tale richiesta di collaborazione, il dottor R rispondeva il 18 gennaio 2011 sollecitando l'inoltro della richiesta di applicazione di un giudice distrettuale mentre ancora nel febbraio 2011 non aveva provveduto a effettuare la pur necessaria verifica dello stato del ruolo ex DN e degli altri della sezione per la quale si attendeva che pervenissero le statistiche del 2010 (cfr. all. ti 6 e 24 della memoria in ultimo citata); con la nota del 24 maggio 2011, successiva all'increscioso episodio dell'eclatante reazione in udienza di una parte civile sopra citato (avvenuto il 5 maggio, come riferito dallo stesso dottor R nella memoria citata), il dottor R si limitava a suggerire al presidente del tribunale di adottare «una variazione tabellare» per la ripartizione equa dell'esubero dei procedimenti del ruolo DN fra tutti i giudici del tribunale senza però offrire dati precisi e delineare proposte concrete; - all'uopo, quindi, si rendeva neces-

saria una richiesta espressa del presidente del tribunale che, il 27 giugno 2011, emanava apposito decreto (cfr. all. 26 della memoria citata) con cui incaricava il presidente R di provvedere alla redistribuzione dei procedimenti del ruolo ex DN ed ex P concordando con le considerazioni espresse nella nota a firma dei dottori R, S e C e utilizzando le modalità dagli stessi indicate; - la proposta, quindi, in tal modo predisposta, veniva formalizzata dal presidente R con il provvedimento del 12 luglio 2011 che risulta compiutamente motivato e conforme alla disciplina dettata in materia di deroghe alle assegnazioni dalla circolare sulla formazione delle tabelle.

Chiara appare, infine, il progressivo deterioramento dei rapporti tra i giudici della sezione e il presidente R, aggravatosi, recentemente, per via di una querelle che ha visto contrapposti, agli inizi di quest'anno, i primi al secondo nell'applicazione della variazione tabellare, in vigore dal luglio 2010, che ha introdotto la partecipazione dei presidenti di sezione al turno delle direttissime monocratiche, per la quale il presidente R proponeva un'isolata interpretazione riduttiva in un periodo, peraltro, di grave sofferenza da parte dei colleghi. Per la soluzione del citato contrasto si è reso necessario un formale intervento del presidente del tribunale che ha aderito alla soluzione prospettata dai giudici della sezione, cui il presidente R si è adeguato richiamando dinanzi a sé i processi già assegnati ai colleghi in violazione del citato criterio tabellare.

Le dichiarazioni dei giudici della II sezione, sentiti da questo Consiglio, da intendersi qui richiamate, danno il senso della grave compromissione dell'autorevolezza del presidente R tra i giudici della sezione e, dunque, comprovano la piena fondatezza delle sensazioni e valutazioni espresse dal presidente del tribunale nel corso dell'audizione del 20 luglio 2011, all'esito dei più recenti contatti dallo stesso avuti con i componenti della II sezione.

Sulla base di tali rilievi il Consiglio giudiziario si è quindi espresso, quanto al parametro attitudinali, con giudizio di non positivo e analogamente quanto al parametro della «capacità di gestire le risorse», concludendo, in definitiva, che «l'esame delle fonti di conoscenza sopra indicate ha evidenziato, nel periodo in valutazione, gravi carenze del dottor R in relazione al parametro delle attitudini organizzative e gestionali. Sono emerse scarsa attenzione e incerta competenza nell'esercizio dei compiti gestionali e di controllo propri della funzione semidirettiva ricoperta con specifico riguardo al controllo sull'andamento dei ruoli e sull'operato dei giudici onorari; nonché insufficiente collaborazione con il dirigente dell'ufficio omettendo il dottor R di prospettare soluzioni concrete ai problemi organizzativi della sezione ai fini della predisposizione delle variazioni tabellari o comunque dell'adozione di altre iniziative necessarie a fronteggiare i problemi conseguenti alle gravi scoperture dell'organico della sezione. Tali carenze, che si sono dimostrate non contingenti, hanno contribuito al progressivo aggravamento della situazione gestionale della sezione e creato disservizi per l'utenza dando altresì causa alla progressiva perdita di autorevolezza del presidente R nei rapporti con i giudici della sua sezione».

Di conseguenza, il Consiglio giudiziario a maggioranza, con 9 voti favorevoli, 1 astenuto e 4 contrari, ha espresso parere non favorevole alla conferma del dottor R nell'incarico di presidente della II sezione del Tribunale di Roma.

Nella relazione votata dalla minoranza dei componenti del Consiglio giudiziario di Roma, invece, si legge che «il dottor CR, nominato presidente di sezione penale presso il Tribunale di Roma con delibera del CSM in data 22 luglio 2004, non esprimeva preferenza tra le sezioni scoperte e veniva assegnato d'ufficio alla sesta Corte di assise, in qualità di presidente, con decreto del presidente del Tribunale di Roma, dottor LS, in data 19 novembre 2004. Tuttavia, non essendo operativa la predetta Corte di assise, il presidente del Tribunale di Roma, con il medesimo decreto, disponeva l'applicazione in supplenza del dottor R alla prima sezione penale, ove in effetti continuava a presiedere i collegi che già presiedeva quale giudice anziano».

Ciò premesso la relazione di minoranza evidenzia di aver ritenuto non decorso il quadriennio ma che, preso atto della specifica direttiva impartita in proposito dalla V commissione, ha dato corso al parere. Trattando unitariamente i profili da valutare (specie in considerazione del limitato periodo concretamente valutabile, 1/9/2007 - 19/11/2008), la relazione di minoranza rileva «che il dottor R, assunta la presidenza della II sezione penale, ha dovuto affrontare una situazione notevolmente complessa, come risulta dalle doglianze del precedente presidente, dottor GM, allegate dal dottor R *sub* 12 alla propria autorelazione in data 28/12/2010, e confermato dal presidente del tribunale, nella già menzionata relazione in data 10/1/2011, il quale sottolinea il disservizio derivante dalla presenza di due ruoli (ex A e I) lungamente scoperti tra i dodici previsti dall'organico, a cui si sono aggiunti dal 2007 i gravi problemi di salute del dottor C. Il dottor R sin dalla presa di possesso ha adottato, d'intesa con i colleghi della sezione, una serie di provvedimenti, in atti, per riorganizzare la gestione di tali ruoli, con riferimento sia alla celebrazione delle udienze che all'adozione di provvedimenti fuori udienza. Come già ricordato, viene evidenziato dal presidente del tribunale che il magistrato in valutazione è dotato di spiccate capacità di confronto e di dialogo, necessarie per svolgere l'attività di organizzazione e programmazione richiesta dalla funzione semidirettiva; il dottor R stesso sottolinea ripetutamente nella sua autorelazione la propria cura nel coinvolgere i colleghi della sezione nella ricerca delle migliori soluzioni organizzative, traendo profitto dalla costruttiva collaborazione ricevuta. Tuttavia, nella seduta di questo Consiglio giudiziario in data 13/4/2011, fissata per la trattazione della pratica, tre componenti del CG, coerentemente con la linea di condotta già dichiaratamente adottata da questo collegio anche in precedenti occasioni, riferivano di essere a conoscenza di taluni elementi di valutazione utili ai fini della formulazione del presente parere, e che tre giudici della sezione presieduta dal dott. R avevano chiesto di essere sentiti per rappresentare quanto a loro conoscenza. Il Consiglio giudiziario rinviava quindi alla seduta dell'11/5/2011 per l'audizione dei tre colleghi, i quali riferivano fatti e circostanze anche successivi al

gennaio 2011; all'esito, veniva ritenuta l'opportunità di acquisire ulteriori elementi da parte del presidente del tribunale, anche perché il rapporto informativo di quest'ultimo si arrestava al periodo precedente. Sentito in data 20/7/2011 il presidente DF, veniva fissata per la formulazione del parere la seduta del 21/9/2011, informando il presidente R della facoltà di chiedere di essere sentito per tale data, o di depositare osservazioni entro il 16/9/2011. Il dottor R depositava in data 16/9/2011 note e documentazione. Tenuto conto delle informazioni rese dai colleghi R, S e C nonché dal presidente del Tribunale di Roma, e dei chiarimenti depositati dall'interessato, si rileva quanto segue. La situazione della II sezione penale, presieduta dal dottor R a partire dal 1/9/2007, presenta una serie di oggettive problematiche riconducibili a carenze di organico, all'elevato avvicendamento di magistrati, alla dolorosa vicenda umana del dottor RC, presidente del II e IV collegio, prematuramente scomparso in data 8/12/2010 dopo un lungo periodo di malattia. La già critica situazione della sezione è stata ulteriormente complicata dall'applicazione extradistrettuale del dottor CS presso gli uffici giudiziari di Reggio Calabria, nonostante gli sforzi concretamente compiuti dal collega S (vds. note dottor R in data 4/3/2010 e 8/3/2010, allegate all'autorelazione R in data 28/12/2010). La grave situazione riscontrata al momento della presa di possesso è stata evidenziata dal presidente R già nella sua autorelazione depositata in data 28/12/2010, nella quale sottolinea la perdurante scopertura dei posti lasciati vacanti dai colleghi A (dall'8/2/2007) e I (dal 14/5/2007) e la prolungata assenza per malattia del giudice anziano dottor C. Nella stessa relazione il dottor R sottolinea come il funzionamento del IV collegio sia stato parzialmente assicurato "dall'encomiabile impegno dell'unico giudice residuo, la dott.ssa PG, che, con la collaborazione di altri colleghi della sezione (dr. S e dr. C) è riuscita a fare fronte faticosamente alla trattazione dei procedimenti con imputati detenuti". In allegato alla predetta autorelazione, il dottor R ha depositato copia dei propri provvedimenti organizzativi emessi tra il suo insediamento (settembre 2007) e il mese di marzo 2010, nonché delle ripetute segnalazioni rivolte al presidente del Tribunale di Roma, in data 29/10/2007, 14/11/2007, 14/2/2008, 14/3/2008 (con cui trasmette, adrendovi totalmente, lettera di doglianza sottoscritta da tutti i giudici della sezione), 18/12/2008, 8/3/2010; ha allegato altresì copia di lettere di convocazione di riunioni di sezione, e relativi verbali. Gli elementi di perplessità emersi dall'audizione dei colleghi S, C e, soprattutto, R, si collocano in tale quadro storico e risiedono nell'atteggiamento scarsamente attivo tenuto dal dottor R di fronte alle esigenze organizzative della sezione, e allo scarso interesse nei confronti dell'ufficio, desumibile anche dalla mancata partecipazione alle riunioni dei presidenti di sezione indette dal presidente del tribunale, alle quali sarebbe stato sovente delegato lo stesso dottor R, giudice anziano della sezione. Vi è stata inoltre, all'inizio del 2011, una divergenza di vedute tra giudici della sezione e il dottor R, dovuta all'iniziale convincimento di quest'ultimo di non dover entrare nei turni di direttissima. La documentazione in atti e quanto riferito dal presidente del tribunale consentono di chia-

rire agevolmente tali aspetti. Quanto alle riunioni dei presidenti di sezione, il presidente DF, pur non ricordando quante riunioni formali avesse indetto dal 2007 ad oggi, ha dichiarato che il presidente R “è normalmente presente alle riunioni con presidenti di sezione, ma in un paio di circostanze, recentemente, il dottor R non ha partecipato alle riunioni e si è fatto rappresentare”. Sotto tale aspetto, quindi, non risulta affatto un disinteresse del dottor R nei confronti dell’ufficio ma solo una sporadica assenza, peraltro solo in epoca recente, e sempre con la cura di farsi sostituire dal dottor R. L’iniziale posizione del dottor R in ordine alla partecipazione o non alle udienze direttissime, è stata rapidamente modificata dal magistrato in oggetto dopo un confronto con i colleghi della sezione (dal cui punto di vista, giova ricordare, il dott. R ha sempre concretamente dimostrato grande interesse e rispetto, come da lui stesso evidenziato in ogni sede, come riferito dal presidente del tribunale nel menzionato rapporto informativo, e come emerge da tutti gli scambi di note in atti, da cui si ricava con certezza l’idea di una costruttiva circolazione di idee, esperienze e proposte all’interno della sezione, del resto richiesta e realizzata dal dottor R sin dal suo insediamento, e non certo una immagine di contrapposizione, contrasti e malanimo da parte di nessuno). Il presidente del tribunale, nella seduta del 20/7/2011, ha espressamente affermato: “Non mi sono state rappresentate doglianze o lamentele da parte di colleghi componenti della sezione nei confronti del presidente, a differenza di quello che è avvenuto in un’altra sezione del Tribunale”. Ciò conferma la mancanza di un clima conflittuale, se si eccettuano le divergenze organizzative emerse soltanto all’inizio del 2011 in relazione ai turni di direttissime, nei quali come già detto il dottor si è poi inserito prendendo atto delle argomentazioni dei colleghi. Non pare si possa concretamente parlare di una levata di scudi da parte di questi ultimi, proprio in considerazione della serenità dei rapporti sino a quel momento, della riconosciuta mitezza di temperamento del dott. R e della prontezza con cui ha riveduto la propria posizione sui turni. L’apparente insoddisfazione pacatamente manifestata dal dottor R, il quale peraltro mai ha fatto menzione di scontri dialettici ma ha semplicemente segnalato taluni elementi denotanti, a suo avviso, scarso impegno del presidente di sezione, appare quindi ascrivibile alle oggettive difficoltà della sezione, vissute in prima persona dal dottor R, magistrato volenteroso, attivo, portato ad affrontare concretamente i problemi e desideroso di interventi risolutivi da parte del presidente di sezione; evidentemente il dottor R, sopraggiunto nel 2008 in sostituzione della dottoressa G, si è immediatamente dovuto confrontare con le indubbie problematiche della sezione e in particolare del collegio da lui presieduto. In tale chiave anno lette anche le considerazioni del presidente DF il quale ha riferito che il dottor R non si colloca tra i presidenti di sezione più attivi e collaborativi, e che all’interno della sezione gli era apparso come delegittimato, ossia non solo non autoritario ma non autorevole e dotato di poca credibilità presso i colleghi della sezione. In realtà, il presidente DF (il quale, come già ricordato, ha usato ben altre espressioni nel suo rapporto informativo del 10/1/2011, del tutto positivo nei confronti del dottor

R) ha comunque chiarito che il dottor R, pur non essendo uno dei presidenti di sezione più attivi, si è sempre dimostrato rispettoso e disponibile (e a tale proposito il presidente de Fiore ha proprio citato ad esempio la vicenda dei turni di direttissima, riferendo che il dottor R, dopo una iniziale resistenza, convocato dal presidente DF si è adeguato all'impostazione di quest'ultimo). Il presidente DF ha altresì dichiarato di non aver mai ricevuto lamentele da parte di avvocati o parti processuali, e che il dottor R gli aveva spesso segnalato situazioni di difficoltà della sezione sia per quanto riguarda rapporti tra alcuni colleghi (tra di loro, non con il presidente di sezione) sia, come tutti gli altri presidenti di sezione, con riferimento alla richiesta di un nuovo collega per smaltire i pesanti ruoli. Lo stesso presidente ha sottolineato come la seconda sezione penale presenti da anni scoperture di organico e problemi organizzativi di natura oggettiva, e come il dottor R abbia avuto spesso "collegi problematici". Ha infine menzionato, come momento significativo della constatata caduta di credibilità del dottor R, una recente riunione della seconda sezione, disposta dallo stesso presidente DF per la questione della ridistribuzione dei ruoli collegiali, e alla quale il presidente DF non aveva invitato le dottoresse B e R; tale precisazione consente di collocare ancora una volta nei primi mesi del 2011 l'unico episodio espressamente indicato come significativo dello stato di insoddisfazione nei confronti del dottor R. Si tratta a ben vedere di una sola circostanza, di portata limitata (anche per la mancata convocazione di alcuni giudici della sezione) e coincidente con il periodo di divergenze legate alle direttissime, per cui non appare tale da superare le positive considerazioni svolte senza riserve dallo stesso presidente DF solo pochi mesi prima. Risulta inoltre dalla documentazione in atti – come già rilevato – che il dottor R si è sempre attivato, con le risorse disponibili, per fronteggiare le emergenze dell'ufficio, e ha sempre tenuto nei confronti dei colleghi un atteggiamento cordiale e rispettoso. Con riferimento ai due punti precedenti, va evidenziato l'impegno posto dal presidente R, e in larga parte coronato da successo, di organizzare il lavoro in modo da sottrarre alla prescrizione il maggior numero possibile di procedimenti, ereditati già con anzianità preoccupante. Ha anche adeguatamente potenziato la trattazione dei procedimenti con imputati detenuti, taluni dei quali di particolare complessità e di rilevanza mediatica... Per contemperare il nuovo compito presidenziale con la continuazione dei precedenti procedimenti, il dottor R ha impiegato anche i pomeriggi, e ha presieduto un numero rilevante di udienze straordinarie. Ha infine permesso, mediante la propria disponibilità contemporaneamente alle altre attività svolte, il funzionamento di due corti d'assise. ... Nell'intero periodo in valutazione il dottor CR ha confermato le doti professionali, l'impegno e la disponibilità costantemente dimostrati nel corso dell'intera carriera; in particolare, assunte le funzioni effettive di presidente di sezione, ha dato prova di saper coinvolgere proficuamente i colleghi nell'organizzazione del lavoro, di saper fronteggiare con buoni risultati le drammatiche carenze di organico e l'ingente numero di procedimenti prossimi alla prescrizione, operando con impegno e dedizione nello svolgimento

delle nuove funzioni e nel proseguimento di quelle precedenti, al fine di non disperdere l'attività giurisdizionale già svolta. Il livello tecnico dell'attività del dottor R si mantiene costantemente su livelli elevati, a riprova della particolare preparazione scientifica del dottor R che emerge dall'intero curriculum del magistrato in valutazione. Il dottor R, dal momento della sua effettiva immissione nelle funzioni semidirettive, si è trovato a dover fronteggiare molteplici e gravi problemi organizzativi preesistenti, derivanti da oggettive carenze di organico della sezione, e ha continuamente cercato di darvi risposta, con l'aiuto dei colleghi della sezione. Occasionali momenti dialettici all'interno della sezione stessa, peraltro mai sfociati in contrasti gravi, e mai portati all'esame del presidente del tribunale, non assurgono a rilevanza tale da incidere sulla valutazione favorevole ai fini della conferma in oggetto». Tanto premesso, la relazione di minoranza, con tre voti a favore due astenuti e nove contrari, si è espressa in favore della conferma.

L'audizione

In ossequio alla previsione di circolare relativa alla necessaria audizione dell'interessato, laddove ci si trovi in presenza di elementi che possono condurre a una mancata conferma, il dottor R è stato convocato dalla V commissione per l'audizione del 21/2/2012, regolarmente tenutasi. In tale sede il magistrato ha ribadito le proprie osservazioni relative alla decorrenza del quadriennio e ha poi risposto alle domande attinenti al merito delle questioni sollevate dal Consiglio giudiziario. Nessun elemento dirimente pare essere emerso dall'audizione, in quanto il dottor R non ha dimostrato l'infondatezza della ricostruzione degli eventi operata dal Consiglio giudiziario, che in larga parte non ha neppure contestato, ma si è concentrato nel sostenere l'adeguatezza dei propri interventi organizzativi rispetto ai problemi che si sono presentati nel periodo (affermando di aver sempre avuto buoni rapporti con i giudici della sua sezione, di averli costantemente interpellati recependone suggerimenti e indicazioni, di aver partecipato a gran parte delle riunioni organizzate dal presidente del tribunale, con il quale avrebbe realmente e correttamente cooperato).

In tale situazione, ovviamente, al Consiglio superiore compete di entrare nel merito delle contestazioni e valutare l'adeguatezza dell'operato del dirigente rispetto alle questioni portate al suo esame.

La valutazione consiliare

Alla luce di tali elementi, deve essere deliberata la non conferma del dottor R nell'esercizio delle funzioni semidirettive di presidente di sezione del Tribunale di Roma.

In via preliminare occorre richiamare quanto sopra affermato in relazione alla effettiva decorrenza del quadriennio, così rispondendo alle contestazioni del dottor R sul punto.

Sempre in sede preliminare è necessario affrontare le ulteriori osservazioni dell'interessato, contenute nelle plurime memorie difensive in atti, relati-

vamente alla legittimità delle integrazioni istruttorie effettuate dal Consiglio giudiziario.

Come emerge dal parere reso da quest'ultimo organismo territoriale, il 28 dicembre 2010 il dottor R depositava autorelazione illustrativa dell'attività, poi integrata con altra nota del 31 gennaio 2011, ove riferiva delle iniziative programmatiche ideate e di quelle già intraprese al fine di affrontare e risolvere le problematiche organizzative della sezione; il Consiglio giudiziario, nell'ambito dei propri poteri valutativi, riteneva l'opportunità di integrare le fonti di conoscenza, acquisendo le statistiche e la copia dei rapporti redatti per le valutazioni di professionalità dal dottor R con riferimento al periodo in valutazione (cfr. estratto del verbale della seduta del 2 febbraio 2011 in atti e successiva nota del presidente del Tribunale di Roma che accompagnava la trasmissione degli atti richiesti); a tale prima integrazione faceva seguito, in data 16 marzo 2011, il deposito di una nuova memoria e documentazione da parte del dottor R; nella seduta del 13 aprile 2011, su richiesta di alcuni componenti del Consiglio, al fine di acquisire ulteriori elementi di valutazione utili ai fini della FR, CS e CC in merito alla gestione e all'organizzazione della sezione presieduta dal dottor R, della quale facevano parte. Questi ultimi magistrati venivano sentiti nella seduta del 25 maggio 2011; dell'attività istruttoria compiuta veniva informato il dottor R che, al riguardo, faceva applicazione della procedura di cui all'art. 11, comma 5 d.lgs 160/06, richiamato dal par. 3.2 della risoluzione del CSM del 24 luglio 2008 in tema di conferma per i magistrati che svolgono funzioni direttive e semidirettive. Il dottor R depositava memorie e documentazione sia prima che dopo l'istruttoria compiuta (cfr. memorie e documentazione depositate in data 11 maggio 2011, 23 maggio 2011, 24 maggio 2011 e 20 giugno 2011). All'esito il Consiglio giudiziario, anche su sollecitazione dello stesso interessato (cfr. memoria in ultimo citata), riteneva l'opportunità di acquisire ulteriori elementi da parte del presidente del tribunale e in data 20 luglio 2011 veniva sentito il presidente DF (cfr. verbale riassuntivo dell'audizione); all'esito di quest'ultimo incombenza veniva fissata per la formulazione del parere la seduta del 21/09/2011, informando il presidente R della facoltà di chiedere di essere sentito per tale data e/o di depositare osservazioni entro il 16/09/2011; il dottor R depositava in data 16/09/2011 note e documentazione. Degli esiti della seduta del 21 settembre 2011, e di quella successiva del 5 ottobre 2011, si è già detto. Tale analitica ricostruzione di quanto effettuato dal Consiglio giudiziario è resa necessaria poiché il dottor R, nelle citate memorie difensive, ha contestato la ritualità dell'audizione dei tre colleghi appartenenti alla sezione presieduta dal dottor R e ha mosso rilievi in merito alla legittimità delle modalità di documentazione delle dichiarazioni del presidente del Tribunale di Roma nella seduta del 20 luglio 2011.

Al riguardo, tuttavia, pare sufficiente rilevare, come già fatto nel parere di maggioranza del CG di Roma, che l'istruttoria supplementare effettuata rispetta pienamente le previsioni della risoluzione del CSM sopra citata che, nella parte finale del par. 3.2, prevede testualmente: «Tuttavia, occorre

rammentare che all'interno del Consiglio giudiziario vi sono i componenti di diritto che possono riferire su fatti relativi ai dirigenti sottoposti alla loro sorveglianza ai sensi degli artt. 14 e 16 r.d.lgs 511/46 e in ogni caso il Consiglio giudiziario e il Consiglio direttivo della Corte di cassazione possono assumere informazioni su fatti specifici segnalati dai suoi componenti o dai dirigenti degli uffici o dai Consigli dell'Ordine degli avvocati, osservando le forme previste dall'art. 11, comma 5, d.lgs 160/2006. È comunque sempre consentita, ove ritenuta opportuna, l'audizione del magistrato da confermare». E, in piena conformità rispetto alla citata previsione appare anche l'art. 7 del Regolamento del Consiglio giudiziario di Roma in materia di istruttoria. Quanto alla doglianza relativa alle modalità di verbalizzazione dell'audizione del presidente DF, va rilevato che il disposto dell'art. 6 del regolamento del Consiglio giudiziario non la prevede in maniera assoluta (disponendo tale norma che «La verbalizzazione delle audizioni è di regola integrata dalla registrazione fonografica e, ove occorra, dalla relativa trascrizione») e l'organo territoriale, a p. 34 del parere del 5/10/2011, ha congruamente motivato sul punto con affermazioni da intendere per qui riportate.

Così definite anche le ultime obiezioni formali sollevate dall'interessato, può passarsi ad affrontare la questione centrale relativa all'adeguatezza del dirigente nello svolgimento dei compiti a lui assegnati.

Al riguardo, pare necessario concludere nel senso indicato dalla maggioranza dei componenti del Consiglio giudiziario, dal momento che l'esame delle fonti di conoscenza sopra indicate ha evidenziato, nel periodo in valutazione, gravi carenze del dottor R in relazione al parametro delle attitudini organizzative e gestionali. Sono infatti emerse (e sul punto appare sufficiente richiamare l'analitica elencazione dei fatti contenuta nelle pp. 18-26 del parere in data 5/10/2011, da intendere per qui trascritte) scarsa attenzione e incerta competenza nell'esercizio dei compiti gestionali e di controllo propri della funzione semidirettiva ricoperta, con specifico riguardo al controllo sull'andamento dei ruoli e sull'operato dei giudici onorari; vi è stata, inoltre, insufficiente collaborazione con il dirigente dell'ufficio, avendo omesso il dottor R di prospettare soluzioni concrete ai problemi organizzativi della sezione ai fini della predisposizione delle variazioni tabellari o comunque dell'adozione di altre iniziative necessarie a fronteggiare i problemi conseguenti alle gravi scoperture dell'organico della sezione. Tali carenze, che si sono dimostrate non contingenti, hanno contribuito al progressivo aggravamento della situazione gestionale della sezione e creato disservizi per l'utenza, dando altresì causa alla progressiva perdita di autorevolezza del presidente R nei rapporti con i giudici della sua sezione. Né la limitata – ma comunque congrua ai fini valutativi – porzione (circa 15 mesi) del primo quadriennio in cui vi è stato effettivo esercizio delle funzioni semidirettive può ritenersi causa di tale sfavorevole conclusione, posto che anche l'estensione dello sguardo alle modalità di esercizio della funzione da parte del dottor R nel periodo successivo (operazione effettivamente compiuta dal Consiglio giudiziario, ma a evidente fine di tutela dell'interessato, per validare

le proprie convinzioni tramite una più ampia disamina) non ha consentito di individuare alcuna svolta in senso positivo (cfr. pp. 23-26 del richiamato parere dove, al contrario, si evidenziano ulteriori criticità).

Tanto premesso la commissione, con quattro voti a favore e due astenuti, preso atto della insussistenza dei presupposti per la conferma del dottor R nell'incarico semidirettivo attualmente svolto,

propone

di deliberare la mancata conferma del dottor CR nell'incarico di presidente di sezione del Tribunale di Roma con decorrenza dal 26/11/2008.

Dispone l'invio della delibera al Ministero della giustizia per i provvedimenti di sua competenza ai sensi dell'art. 17, l.195/58.

Hanno collaborato a questo fascicolo

Edmondo Bruti Liberati, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano
Federico Butera, presidente Fondazione IRSO, direttore della rivista *Studi organizzativi*
Franco Cassano, componente del CSM
Claudio Castelli, presidente aggiunto sezione GIP del Tribunale di Milano
Elisabetta Chinaglia, giudice del Tribunale di Torino
Maria Giuliana Civinini, presidente di sezione del Tribunale di Livorno
Beniamino Deidda, direttore *Questione giustizia*
Gabriele Fiorentino, magistrato addetto all'Ufficio studi del CSM
Francesco Gianfrotta, presidente sezione GIP del Tribunale di Torino
Bruno Giangiacomo, presidente aggiunto sezione GIP del Tribunale di Bologna
Gianfranco Gilardi, presidente del Tribunale di Verona
Mariarosaria Guglielmi, magistrato segretario del CSM
Vincenza (Ezia) Maccora, giudice del Tribunale di Bergamo
Ilio Mannucci Pacini, giudice f.f. presidente sezione del Tribunale di Milano
Luigi Marini, consigliere della Corte di cassazione, presidente di MD
Alberto Mittone, avvocato in Torino
Maria Eugenia Oggero, magistrato distrettuale Corte di appello di Genova
Alessandro Pennasilico, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torre Annunziata
Daniela Piana, professore associato di Istituzioni e politiche europee, Università di Bologna
Giovanni Salvi, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania
Amelia Torrice, presidente sezione lavoro Corte di appello di Roma
Gianfranco Vecchi, professore di Valutazione delle politiche pubbliche, Politecnico di Milano
Claudio Viazzi, presidente del Tribunale di Genova
Lucia Vignale, giudice del Tribunale di Genova

1297. Quaderni di «Questione giustizia»

2. Magistratura democratica, *La magistratura di fronte al terrorismo e all'eversione di sinistra*
4. F. Amato, S. Mattone (a cura di), *Diritto e giustizia del lavoro oggi. Analisi e proposte di Magistratura democratica*
5. A. Pignatelli, C. Viazzi, *La professione del giudice. Analisi e proposte di Magistratura democratica*
6. V. Borraccetti, *Eversione di destra, terrorismo, stragi: i fatti e l'intervento giudiziario*
7. P.L. Zanchetta, *Governo e autogoverno della magistratura nell'Europa occidentale*
8. F. Amato, S. Mattone (a cura di), *Il sindacato alla svolta degli anni '90. Contrattazione, rappresentanza, democrazia*
10. A. Perduca, F. Pinto (a cura di), *L'Europa degli stranieri. Stranieri extracomunitari tra accoglienza e rifiuto alla soglia del 1993*
11. L. Pepino (a cura di), *La riforma del diritto penale. Garanzie ed effettività delle tecniche di tutela*
12. Nello Rossi (a cura di), *Giudici e democrazia. La magistratura progressista nel mutamento istituzionale*
13. Luigi de Ruggiero, Francesco Pinto (a cura di), *L'organizzazione della giustizia: servizio o dis-servizio? Le proposte di Magistratura democratica*
14. Gianfranco Gilardi (a cura di), *La responsabilità civile degli amministratori e dei sindaci nelle società di capitale*
15. Giuseppe Borrè, Giovanni Palombarini (a cura di), *Il sistema sanzionatorio penale e le alternative di tutela*
16. Vincenzo Accattatis, *Governo dei giudici e giudici del governo*
17. Fabrizio Amato (a cura di), *I "destini" del lavoro. Autonomia e subordinazione nella società postfordista*
18. Magistratura democratica, *Compiti della politica, doveri della giurisdizione*
19. Magistratura democratica, *Quale legalità. Atti del XII Congresso Nazionale di Magistratura democratica*
20. Paola Belsito (a cura di), *Paesaggio e territorio. La tutela penale*
21. Maria Giuliana Civinini, Carlo Maria Verardi (a cura di), *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile*
22. Livio Pepino (a cura di), *L'eresia di Magistratura democratica. Viaggio negli scritti di Giuseppe Borrè*
23. Livio Pepino (a cura di), *Diritto, giurisdizione, democrazia. Per una tutela effettiva dei diritti. Atti del XIII Congresso nazionale di Magistratura democratica*
24. Gianfranco Gilardi (a cura di), *Processo e organizzazione. Le «riforme» possibili per la giustizia civile*
25. Livio Pepino, Nello Rossi (a cura di), *Un progetto per la giustizia. Idee e proposte di rinnovamento*
26. Alessandra Dino, Livio Pepino (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*
27. Angelo Caputo, Livio Pepino (a cura di), *La Costituzione repubblicana*
28. Fabrizio Amato, Sergio Mattone (a cura di), *La controriforma della giustizia del lavoro*
29. Livio Pepino (a cura di), *«Ben scavato vecchia talpa!» Pier Luigi Zanchetta, il diritto, i diritti*

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.