

■ **RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO E PROCEDURA CIVILE** ■

Anno LXVI Fasc. 1 - 2012

Bruno Giangiacomo

**IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI
DIRETTIVI E SEMIDIRETTIVI ALLA LUCE
DELLE CIRCOLARI DEL CSM
E LE CONFERME QUADRIENNALI**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce delle circolari del Csm e le conferme quadriennali (*)

SOMMARIO: 1. Cenni generali sulla riforma della normativa primaria e secondaria per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi dei magistrati. — 2. L'impegno quantitativo che ha richiesto e richiede la riforma al circuito del governo autonomo della magistratura. — 3. La temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi dei magistrati inquadrata nell'ambito del più generale tema della mobilità dei magistrati, interna ed esterna agli uffici giudiziari. — 4. Il salto qualitativo nella scelta che la riforma impone per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi ai magistrati; il valore della discrezionalità amministrativa e suoi limiti. — 5. L'importanza della capacità del magistrato dirigente di organizzare il lavoro giudiziario e di comprenderne il significato; la necessità di acquisizione di un sapere ed una formazione a tal fine specifica.

1. — Il nuovo ordinamento giudiziario ha introdotto due sostanziali ed importanti novità nel conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi: il forte ridimensionamento del parametro dell'anzianità, oggi non più criterio di selezione, ma di legittimazione (alla partecipazione al concorso), con la contestuale valorizzazione degli altri parametri delle attitudini e del merito e la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi.

Si tratta di due novità che hanno determinato una serie di effetti a cascata, non tutti forse chiari e che comunque hanno comportato una vera e propria rivoluzione a vari livelli del settore, sia nelle modalità di conferimento di questi incarichi ad opera del sistema del governo autonomo della magistratura, sia nel modo di intendere e di operare del magistrato che questi incarichi riveste; non si tratta di ricadute che operano su piani separati, ma interagiscono tra loro. Il piano dell'amministrazione della giurisdizione è forse quello di più immediata percezione, ma l'altro è di pari importanza ed agisce più direttamente sul lavoro degli uffici giudiziari e sulla loro struttura organizzativa.

Va preliminarmente rilevato che questo cambiamento è stato espressamente voluto dalla riforma dell'ordinamento giudiziario, introdotta dalla l.d. n. 150 del 2005 ed attuata con il d.lgs. n. 160 del 2006, che per questo

(*) Relazione tenuta all'incontro di studi organizzato dal Consiglio superiore della magistratura sul tema: *L'ordinamento giudiziario*, Roma, 6-8 giugno 2011.

settore è stato profondamente modificato dalla l. n. 111 del 2007. La normativa primaria di riferimento è costituita dall'art. 10, commi 7° ss., dall'art. 16, che indica una nuova e più ampia classificazione degli uffici direttivi e semidirettivi, dall'art. 11, comma 2°, lett. *d*, sugli indicatori per l'attitudine direttiva, dall'art. 12, commi 3° -9°, che contiene un'articolata indicazione dei requisiti per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, ancora dall'art. 12, commi 10°, 11° e 12°, che stabilisce quali siano i criteri attitudinali specifici per il conferimento delle varie funzioni direttive e semidirettive, ed, infine, dall'art. 13, che disciplina i tramutamenti di funzione da giudicante a requirente e viceversa.

Si tratta di una normativa piuttosto dettagliata, anche nella struttura con disposizioni descritte in molti commi ed in modo piuttosto articolato, quasi da disciplina secondaria, se si pone mente alle norme di legge previgenti, che delineavano principi molto generali, rimettendo all'organo di amministrazione il loro sviluppo concreto. Il legislatore della riforma ha innovato anche sotto questo punto di vista; ha voluto essere stringente e dettare più precise indicazioni al Csm, che quelle disposizioni è chiamato ad interpretare ed applicare, quasi a ridurne la discrezionalità, anche se poi ha espressamente affidato al Csm la specificazione di alcuni aspetti di assoluto rilievo, come ad es. in materia di indicatori per l'attitudine direttiva, peraltro da individuarsi d'intesa col ministro della giustizia.

Il Csm non ha potuto, quindi, mancare di dar luogo ad una propria normativa secondaria, che in un primo momento adattasse quella esistente ai nuovi principi dettati dalla riforma, sino a giungere ad uno smantellamento della vecchia normativa ed all'introduzione di una completamente nuova. Vi è stata allora una prima delibera del 21 novembre 2007, realizzata all'indomani della riforma della l. n. 111 del 2007, in materia di incarichi direttivi; quindi vi è stata la risoluzione del 10 aprile 2008 in tema di individuazione degli indicatori di cui all'art. 11, comma 3°, lett. *d*, d.lgs. n. 160 del 2006 (deliberazione assunta d'intesa con il ministro della giustizia); poi è stata emanata la deliberazione del 30 aprile 2008 sul conferimento degli incarichi semidirettivi, settore non ancora modificato dalla normativa secondaria, e si completava così quel processo di adeguamento di questa normativa a quella primaria di legge con riferimento al primo degli aspetti più sopra evidenziati (i parametri di valutazione e le fonti di conoscenza per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi con l'abbattimento del criterio dell'anzianità e la valorizzazione delle attitudini e del merito). Veniva emanata poi, con la delibera del 24 luglio 2008, la risoluzione in tema di conferma per gli incarichi direttivi e semidirettivi, che costituiva l'altro aspetto di novità della riforma: la temporaneità di quegli incarichi e la valutazione dopo un quadriennio del lavoro del magistrato che li aveva ricoperti.

Di particolare importanza è poi la risoluzione per il conferimento degli incarichi semidirettivi, deliberata il 4 febbraio 2010; con essa, infatti, il Csm eliminava i punteggi previsti per il conferimento di questi incarichi, che venivano, pertanto, avvicinati ancor più agli incarichi direttivi, dando così il segnale di una particolare valorizzazione, all'interno della valuta-

zione per il conferimento di essi, della capacità direttiva. Il punto d'arrivo non poteva che essere allora quello di una normativa unica che comprendesse tutti gli aspetti attinenti al tema del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi ed, infatti, il 30 luglio 2010, il Csm della scorsa consiliatura, che aveva dovuto dar corso alla riforma emanata nel 2007, completava questo percorso di riforma della normativa secondaria con l'emanazione del testo unico sulla dirigenza giudiziaria, comprensivo della normativa per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi e della procedura di conferma e sostitutivo di tutte le precedenti circolari consiliari in materia.

2. — Ho voluto ripercorrere molto brevemente l'itinerario che il Csm ha seguito per dar corso al processo di adeguamento della normativa secondaria a quella primaria non solo per evidenziare quali siano le norme secondarie che regolano questo settore, ma anche per sottolineare l'impegno che l'organo di governo autonomo ha dovuto sostenere sotto il profilo della produzione della normativa secondaria, che sempre segue ad una riforma di settori dell'ordinamento giudiziario e tanto più in una riforma come questa che ha investito quasi tutti i settori.

Contemporaneamente a quest'opera di riassetto normativo prima e di definitivo cambiamento poi, il Csm ha dovuto dar corso all'attività di amministrazione specifica: le nomine agli incarichi e le conferme; un'attività, anche questa, che si è incrementata in modo esponenziale, in progressione geometrica, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Riguardo alla prima, si è all'evidenza; la temporaneità ha determinato un aumento delle procedure per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi e la procedura di conferma è un'assoluta novità che scaturisce della temporaneità, imponendo una valutazione intermedia o finale dell'attività del magistrato nominato a quegli incarichi.

A tal riguardo non va dimenticato che tutta questa attività non grava esclusivamente sul Csm, ma sull'intero circuito del governo autonomo della magistratura e cioè sui Consigli giudiziari e sui dirigenti degli uffici che devono redigere rispettivamente i pareri ed i rapporti informativi sui magistrati, moltiplicando anche per costoro l'attività. Per far comprendere l'importanza di questa attività va rilevato che il Csm ha espressamente voluto che i componenti dei Consigli giudiziari avessero un esonero parziale dal lavoro giudiziario che fosse irrinunciabile e per i dirigenti sta elaborando dei meccanismi per valutare come essi assolvano all'importante funzione della redazione dei rapporti.

Anche il Csm ha dovuto correre ai ripari, supportando in modo specifico la sua attività, attraverso il ricorso, ai sensi dell'art. 28 del regolamento di amministrazione e contabilità, ad apporti esterni di magistrati destinati per alcuni periodi essenzialmente alla stesura dei profili dei vari candidati e delle motivazioni delle delibere. Ciò si è verificato in un primo momento quando il Csm ha dovuto applicare il regime transitorio

introdotto dalla riforma, che interrompeva senza alcuna gradualità un numero molto consistente di incarichi direttivi e semidirettivi; si pensi che nel biennio che va dal settembre 2007 al luglio 2009 ne sono stati conferiti poco più di 670, che corrisponde all'incirca al numero di quelli che il Csm aveva conferito nell'intera consiliatura precedente (quella che va dal 2002 al 2006).

Ma la situazione non si è modificata col passare del tempo, perché nell'ultimo anno della scorsa consiliatura, dal settembre 2009 al luglio 2010, il numero degli incarichi conferiti tra direttivi e semidirettivi è stato di oltre 320, mentre se si guarda al primo anno della scorsa consiliatura, allorquando la l. n. 111 del 2007 non c'era, il numero degli incarichi direttivi e semidirettivi conferiti è stato di 75. Con questo vuol dirsi che forse si esaurirà oppure si ridurrà l'onda lunga di queste nomine derivata dall'introduzione della riforma, ma non possiamo pensare più alla struttura consiliare deputata a questo specifico settore come a quella che era un tempo ed occorre rinforzarla stabilmente in qualche modo oppure ripensarla.

3. — L'aspetto quantitativo della temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi ha un riflesso notevole su un altro settore dell'organizzazione dei magistrati, quello della mobilità, incrementatosi anch'esso.

L'inaMOVibilità è una garanzia della magistratura, principio sancito anche dalla Costituzione, ma esso è stato spesso interpretato dai magistrati come un privilegio burocratico piuttosto che una prerogativa legata alla funzione e, quindi, da contemperarsi con altri ed equivalenti interessi come la precostituzione del giudice, le esigenze dell'organizzazione giudiziaria e la valutazione della professionalità del magistrato. La Corte costituzionale ha sempre inteso l'inaMOVibilità come un principio strettamente riconnesso alla funzione e, pertanto, ha valutato come costituzionale qualsiasi normativa che in via preventiva stabilisse forme di trasferimento coattivo, giustificate da ragioni di interessi altrettanto meritevoli di tutela, legate ai valori poc'anzi evidenziati.

Anche la giustizia amministrativa ha avallato questa interpretazione, l'unica che abbia un fondamento costituzionale, allorquando, ad es., ha ritenuto legittima la normativa delle circolari sulle tabelle, introdotta nella metà degli anni novanta, sul divieto di permanenza ultradecennale nello stesso incarico all'interno degli uffici giudiziari. La riforma ha elevato a rango di legge, con l'art. 19, d.lgs. n. 160 del 2006, questo principio, stabilendone alcuni dettagli, che poi il regolamento del 13 marzo 2008 del Csm ha ancor più specificato in molti suoi aspetti.

Alla base di questo divieto ci sono varie ragioni: evitare incrostazioni pericolose di potere con inevitabili e deprecabili fenomeni di personalizzazione e condizionamento (soprattutto in certe funzioni); evitare la burocratizzazione del lavoro giudiziario ed una certa tendenza ad esercitarlo col tempo in modo routinario; consentire la diffusione delle competenze, cosicché l'accesso alle varie funzioni magistratuali sia il più possibile

concesso a tutti. È agevole verificare che tali ragioni possono tranquillamente ritrovarsi anche nell'introduzione della temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi, con qualche elemento in più che ne esalta maggiormente il significato per questi incarichi, che possono più di altri favorire da un lato personalizzazioni e contiguità con altri poteri pubblici e dall'altro una tendenza a vivere la funzione direttiva come il raggiungimento di un porto senza alcuna volontà di navigare o al più navigare a vista. Da qui la temporaneità e la possibilità di non confermare da subito il dirigente inetto o che non ha dato prova di capacità di svolgere queste funzioni, giudizio che impedisce per un quinquennio l'assunzione di incarichi analoghi.

È indubbio, però, che la sinergia di queste riforme ha accentuato la mobilità dei magistrati sia interna agli uffici che esterna. Questi settori di fatto interagiscono e non vivono separatamente, essendo evidente che la temporaneità funzionale interna agli uffici ed anche quella degli incarichi direttivi e semidirettivi comportano riflessi anche su quella esterna, poiché molti magistrati in vista della scadenza del periodo di permanenza nell'incarico possono prendere in considerazione il trasferimento esterno all'ufficio. Ciò si evidenzia soprattutto per gli incarichi direttivi e semidirettivi.

Questo riflesso sulla mobilità dei magistrati si inserisce all'interno dei più tradizionali temi che condizionano o, se si vuole, affliggono questo settore ordinamentale, quali la copertura di sedi non gradite, gli incentivi verso di esse, la prima assegnazione delle sedi ai magistrati ordinari in tirocinio, i divieti di assegnazione di alcune funzioni non prima del raggiungimento di una certa valutazione di professionalità, le esigenze familiari, quelle della l. n. 104 del 92, ecc. Tutte situazioni disciplinate a diversi livelli della normativa primaria e secondaria e che interagiscono inevitabilmente sul sistema della mobilità e dell'organizzazione degli uffici, che va visto unitariamente, tanto che esso può ormai considerarsi costituito da una serie di sottosistemi, ciascuno dei quali presenta regole sue proprie ed altre comuni. Regole che possono comunque intersecarsi, ponendo problemi di applicabilità specifica di non poco momento e dando luogo ad un notevole contenzioso in sede giurisdizionale.

Un esempio di quanto appena detto sta in una recente sentenza del Tar Lazio, depositata il 18 gennaio 2011, che ha stabilito che il termine di legittimazione triennale previsto dall'art. 194 dell'ordinamento giudiziario del 1941 per i trasferimenti dei magistrati non si applica nel caso di trasferimenti che determinano l'esercizio di funzioni superiori a quelle che il magistrato già esercita ed in buona sostanza vale per i trasferimenti solo orizzontali. Il Csm ha deliberato di proporre appello al Consiglio di Stato avverso questa decisione, che, se confermata, avrebbe effetti dirompenti per la mobilità verticale dei magistrati perché aumenterebbe fortemente il sistema dei tramutamenti, non più regolato dal termine di permanenza minimo, chiaramente rivolto a contemperare l'interesse al trasferimento del magistrato e l'esigenza di buona organizzazione che risiede in una permanenza minima nel posto assegnato.

La decisione si segnala anche perché unica nel fare riferimento all'as-

setto della magistratura amministrativa per interpretare norme dettate precisamente per la magistratura ordinaria; un'inversione interpretativa curiosa, che ha mutato il precedente indirizzo.

Ma vi è un altro aspetto di pari, se non maggiore, rilievo che va stigmatizzato e cioè che la sentenza dà riconoscimento ancora ad una magistratura gerarchizzata, in cui il raggiungimento di certi posti costituisce un avanzamento di carriera e una promozione di grado; l'esatto contrario di quello che ha voluto la recente riforma dell'ordinamento giudiziario: l'abolizione della carriera nel senso tradizionale del termine ed il pieno riconoscimento del principio costituzionale della distinzione dei magistrati solo per funzioni. Il fatto che per alcune di queste funzioni sia richiesta una certa valutazione di professionalità è questione legata al requisito di esperienza richiesto, prestabilito dalla legge, e di conseguenza alla legittimazione a partecipare ad un concorso per quel posto, ma non costituisce un avanzamento di carriera, tanto che si può tranquillamente « regredire » volontariamente da posti che richiedono valutazioni di professionalità maggiori, come, peraltro, già previsto dalle leggi previgenti alla riforma dell'ordinamento giudiziario di qualche anno fa.

Un modo anomalo anche di intendere la temporaneità degli incarichi, che non vuol dire spostarsi *ad libitum*, quando e come si vuole, perché parimenti importante è l'aspetto della riforma che vuole verificare come il magistrato abbia svolto quell'incarico semidirettivo o direttivo che gli è stato affidato e la legge ha individuato nel quadriennio il periodo di osservazione del magistrato ai fini della conferma in quell'incarico. Un periodo che sta anche ad indicare il tempo necessario perché quella valutazione sia congrua, per aver dato un giusto spazio all'esplicazione della funzione. Ebbene, questa interpretazione della giurisprudenza amministrativa vanifica anche tutto ciò che la riforma aveva portato, trasformando la mobilità, in particolare degli incarichi direttivi e semidirettivi, in una variabile impazzita e l'auspicio non può che essere quello di un intervento abolitivo del Consiglio di Stato.

4. — Il discorso sulla valutazione dell'attività direttiva o semidirettiva espletata porta verso gli aspetti di incremento qualitativo della riforma legato al conferimento di questi incarichi.

Una nuova prospettiva si è aperta con la riforma che ha imposto innanzitutto un salto culturale nella scelta del dirigente, il cui riflesso si ritrova nella normativa secondaria elaborata dal Csm per adeguare alla legge questo importante settore della sua attività.

Ebbene, per moltissimo tempo l'anzianità ha rappresentato un oggettivo criterio ordinatorio nella scelta della classe dirigente; un requisito ritenuto indispensabile anche per evitare discriminazioni in danno di taluni aspiranti.

Il profilo del buon dirigente, su cui si attestava la scelta, coincideva con quello del magistrato onesto, indipendente e capace professionalmente.

Le modalità di lavoro giudiziario erano meno complesse di quelle

odierne, la domanda di giustizia non era né qualitativamente né quantitativamente paragonabile a quella attuale, conseguentemente reggeva la presunzione che un buon magistrato era di per sé idoneo ad essere un buon dirigente e si privilegiava nella scelta la maggiore esperienza professionale acquisita.

Oggi la funzione giudiziaria ed il contesto in cui la stessa opera sono mutati radicalmente.

Si sono evolute le forme e le modalità di gestione degli uffici giudiziari, si sono susseguite riforme strutturali, come quella del giudice unico, che hanno dilatato la dimensione degli uffici rendendoli delle strutture complesse, e l'attività giudiziaria per essere svolta correttamente ed efficacemente, anche nei tempi, deve necessariamente confrontarsi con le diverse dimensioni degli uffici giudiziari, con la struttura amministrativa disponibile, con gli strumenti tecnologici esistenti.

Nuova dimensione delle strutture da dirigere e tempi lunghi del processo, aspetto sul quale avrò modo di tornare, sono i terreni di grande problematicità imposti dalla realtà normativa; ma tutto questo, che è già molto, quale emergenza in positivo dalla realtà, si è venuto a scontrare con un aspetto negativo: il depauperamento delle risorse di cui i servizi giudiziari necessitano.

Basti un esempio per tutti: la drammatica (aggettivo usato in senso stretto) situazione del personale amministrativo. Nell'arco di dieci anni il suo organico è passato da 46 a 39 mila unità (oltre il 15% in meno); ciò è stato determinato dal fatto che gli ultimi concorsi si sono svolti alla fine degli anni '90 con ingresso agli inizi del 2000; dopodiché solo pensionamenti.

Il perché di tutto questo sta evidentemente nella carenza di fondi, c'è poco da dire il lavoro costa e non c'è dubbio che abbatterlo riduce le spese, per cui i blocchi delle assunzioni permangono con effetti devastanti rispetto alle inevitabili emorragie del personale stesso. E però lo spettacolo (bello o brutto che sia) deve continuare; i processi si devono fare ed allora ci si industria con i comandi e i distacchi o con altre ingegnose cose, come l'uso dei cassintegrati, le convenzioni con cooperative, il volontariato, ecc.; ma anche le risorse per comandi e distacchi sono venute meno all'inizio dell'anno.

Tutto questo, a titolo esemplificativo, dimostra che l'ottimizzazione e la gestione delle risorse, alquanto limitate, sono divenute il principale problema con cui il dirigente magistrato deve confrontarsi e, pertanto, la capacità tecnica, la capacità di valutazione, la capacità di decisione, la capacità di sorvegliare, da sempre richieste al dirigente e che continuano ad essere una condizione necessaria, non sono più le sole condizioni sufficienti per selezionare un buon dirigente; ad esse deve aggiungersi la capacità di saper organizzare.

Ormai è un aspetto dell'evidenza: la giurisdizione richiede una legislazione che in attuazione della nostra Costituzione riconosca diritti e doveri; la giurisdizione deve essere affidata ad una magistratura, cui sia riconosciuto uno *status* ordinamentale che rispecchi i valori di autonomia ed

indipendenza dettati dalla Costituzione; ma a questi due cardini del sistema si è aggiunto quello dell'organizzazione degli uffici giudiziari, senza il quale non c'è legislazione avanzata e non c'è assetto ordinamentale della magistratura autonoma ed indipendente che tenga. Occorre comprendere che la funzione giurisdizionale è anch'essa esplicazione di un servizio, che, se non viene esercitato adeguatamente, ha riflessi negativi inevitabili su tutto il sistema democratico, a cominciare da quel popolo cui appartiene la sovranità per Costituzione ed in nome del quale la giustizia è amministrata.

Non è un passaggio facile e richiede un salto culturale innanzitutto dei magistrati, ma su questo ritornerò. Di certo, chi deve nominare i dirigenti con queste caratteristiche, il Csm ed il circuito del governo autonomo che lo ausilia, deve munirsi di una mentalità diversa; per questo il Csm ha posto norme nuove e si è sforzato soprattutto di individuare concretamente gli elementi, c.d. indicatori, per rilevare da aspetti concreti dell'attività giudiziaria quelle capacità ormai imprescindibili per scegliere un buon dirigente ed il migliore dirigente tra quelli che concorrono (e non sempre queste due caratteristiche coincidono in presenza di candidati di profilo non adeguato).

Quindi, le norme secondarie sono state indirizzate nettamente verso questa nuova prospettiva e potranno essere adeguate *in itinere*, allorché si rivelino lacune da colmare o imperfezioni da correggere; ma per quante norme, primarie o secondarie che siano, si possano emanare occorre comprendere che si è nel campo dell'amministrazione della giurisdizione, che sempre amministrazione è ed è caratterizzata per definizione da un contenuto di discrezionalità che è essenza dell'amministrare. Questa è una funzione che traduce la regola di riferimento primaria, stabilita dalla Costituzione e dalla legge, nell'attività amministrativa, ma il contenuto di quelle norme lascia un inevitabile spazio, che non è propriamente e solo interpretativo di esse, ma si riflette nel valore dell'opportunità di certe scelte piuttosto che di altre. Scelte che si possono rivelare, anche nelle possibili opzioni o addirittura nella loro diversità, tutte egualmente legittime, perché la discrezionalità lo consente. Ed è tanto vero questo che la giustizia amministrativa non può attingere con le sue decisioni a quel livello della discrezionalità, che è il merito, l'opportunità dell'azione amministrativa; la censura di questi settori potrà solo rilevare quando finisca per toccare il senso della legge, ponendosi in contrasto con essa.

Tutto questo passa inevitabilmente per due passaggi fondamentali dell'attività di amministrazione: il procedimento che mette capo all'emanazione dell'atto e la motivazione dell'atto medesimo, come evidenziato ormai da vent'anni e più dall'emanazione e dal vigore della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo.

Il procedimento amministrativo pone, tra gli altri, in questo settore il tema delle fonti di conoscenza, non specificamente indicate per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, per cui esse sono quelle previste per le valutazioni di professionalità quadriennali. Infatti, è in esse che si trovano, quale fonte di conoscenza, gli indicatori per l'attitudine

direttiva, che vengono individuati nel t.u. sulla dirigenza giudiziaria. Si pensi che l'autorelazione è addirittura facoltativa.

Viceversa, nelle valutazioni di professionalità non troviamo un parametro o degli indicatori rivolti specificamente alle capacità direttive; vi sono riferimenti indiretti, come, ad es., la collaborazione all'attività organizzativa. Una prima stesura del d.d.l. Mastella prevedeva espressamente un parametro rivolto a valutare le capacità direttive, ma esso è stato eliminato perché si è voluto proprio distinguere la valutazione di professionalità dalle capacità direttive che sono una cosa a parte e diversa; si può essere buoni magistrati e non bravi dirigenti (o tutti e due o nessuno dei due). La valutazione di professionalità, però, 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.

La motivazione del provvedimento amministrativo è l'altro elemento indispensabile per questa nuova valutazione della discrezionalità, che impone di rendere chiaro e leggibile il percorso motivazionale che ha determinato la scelta di un dirigente tra una platea più ampia di aspiranti. A tal proposito la motivazione deve essere adeguata e coerente con i criteri adottati in occasione delle diverse procedure e questi requisiti potranno anche evidenziarsi nel corso della seduta pubblica di discussione che raccoglie i voti e determina la nomina.

I magistrati, che esprimono la loro attività in tutto o in parte nel governo autonomo, come quelli che di questa attività sono destinatari, non devono temere la discrezionalità, che è essenza dell'amministrazione, la devono governare e praticare nel modo migliore.

Si deve valorizzare l'apporto conoscitivo che recano i dirigenti degli uffici, pur valutando le difficoltà che ci possono essere in presenza di magistrati che non hanno avuto pregresse esperienze direttive o semidirettive, neanche in via di fatto, per i quali il t.u. sulla dirigenza giudiziaria espressamente impone che il giudizio prognostico sia formulato sulla base della complessiva attività giudiziaria svolta dal candidato. Si deve valorizzare il lavoro dei Consigli giudiziari che con i loro pareri devono fornire una radiografia delle capacità del magistrato quale futuro dirigente, avvalendosi di tutti gli apporti possibili ed opportuni, anche esterni, come possono essere quelli provenienti dai Consigli dell'ordine forensi.

Infine, il Csm deve assumersi tutte le responsabilità finali di questo nuovo sistema di selezione, affinando la sua potestà normativa e la sua capacità di esercitare la discrezionalità in modo adeguato ed opportuno. Tra i tanti nuovi problemi imposti dalla riforma vi è anche quello di operare delle scelte in ragione delle peculiarità del tipo di incarico, avendo la riforma accentuato o comunque meglio delineato le specificità di un incarico direttivo e semidirettivo, a seconda che sia svolto nel settore requirente o giudicante, in primo grado, in appello o nella giurisdizione di

legittimità, in settori specialistici o con competenze territoriali più o meno ampie; insomma una discrezionalità calibrata.

Un altro aspetto problematico della discrezionalità è quello della comparazione, perché non si deve mai dimenticare la relatività della realtà concorsuale nel conferimento di un incarico direttivo e semidirettivo, che limita le sue scelte alla platea dei candidati e solo tra essi può essere espressa la discrezionalità. Non è un caso che, anche a questo aspetto, il t.u. sulla dirigenza giudiziaria dedichi la dovuta attenzione con apposite disposizioni, così come sono stati redatti schemi di rapporti per i dirigenti e di pareri per i Consigli giudiziari al fine di dare il più possibile oggettività alle fonti di conoscenza.

Quella dell'oggettività è l'aspirazione del contenuto delle norme secondarie dettate dal Csm anche nel campo dei parametri e delle valutazioni, poiché è indubbio che l'oggettività ritaglia un piano di discrezionalità che evita lo sconfinamento verso l'arbitrarietà e, quindi, l'illegittimità, ma per quante disposizioni si possano fare la discrezionalità non potrà mai venire meno nel suo contenuto autentico e legittimo.

Lo sconfinamento, l'arbitrio, la *mala gestio* della discrezionalità pongono inevitabilmente il tema del controllo dell'attività del Csm da parte degli organi della giustizia amministrativa ad esso deputati dalla legge. Anche di questo controllo non bisogna essere timorosi, come la nostra attività giurisdizionale di primo o secondo grado è soggetta alla revisione degli organi cui è devoluta la decisione sull'impugnazione dei provvedimenti, così gli atti di amministrazione della giurisdizione sono soggetti alla valutazione del giudice amministrativo.

Sinora come ha operato la giustizia amministrativa sull'attività del Csm espletata a séguito della riforma? Innanzitutto, sono state confermate tutte le decisioni di carattere generale assunte dal Csm: anzianità come criterio di legittimazione, pubblicazione immediata degli uffici direttivi per decorrenza degli otto anni di permanenza, irrilevanza dell'assenza di precedenti esperienze direttive, ecc. Non sono state, quindi, riscontrate violazioni di legge nell'attività di normazione secondaria posta in essere; l'unica è quella sopra citata, ma riguarda una norma di legge dell'ordinamento giudiziario del r.d. n. 12 del 1941, non toccata dalla riforma, per la quale la giurisprudenza amministrativa ha mutato radicalmente indirizzo rispetto alle sue decisioni precedenti sulla magistratura ordinaria.

Se si pone l'attenzione, invece, sulle decisioni del giudice amministrativo che hanno censurato per eccesso di potere l'attività del Csm, quindi per cattivo uso della discrezionalità, occorre fornire qualche dato per sgombrare il campo da qualche tentativo di delegittimazione.

Nel 2008 su oltre 320 delibere emanate ne sono state impugnate il 13% ed annullate il 2%; nel 2009 su circa 400 delibere emanate ne sono state impugnate il 17% ed annullate il 3%; per il 2010 ho solo dati relativi alle impugnazioni che sono il 10% su circa 200 delibere.

Come si vede, sono dati del tutto fisiologici, soprattutto se inquadrati all'interno di un dato numerico di decisioni deliberate dal Csm che è aumentato in modo esponenziale rispetto agli anni precedenti, come già più

sopra evidenziato. Certo i dati numerici non sono tutto, va valutato quali decisioni siano state annullate, per quali incarichi, il cui peso specifico può assumere una valenza maggiore, ma anche questo è del tutto fisiologico, perché la delicatezza dell'incarico conferito si accompagna sovente ad una platea di candidati più qualificata, rendendo la scelta più impegnativa e di conseguenza più aggredibile anche nella sua discrezionalità. È indubbio, però, che la valutazione complessiva allo stato possa far ritenere che le decisioni del Csm abbiano avuto una tenuta più che buona innanzi al giudice amministrativo e questo ci deve confortare ancor più nel non temere la discrezionalità e nell'assumere le dovute responsabilità, che saranno valutate altresì nella sede opportuna per qualsiasi organo elettivo, qual è il Csm, e cioè il momento elettorale.

5. — La scelta del magistrato cui conferire gli incarichi direttivi e semidirettivi deve essere indirizzata, come detto, a valorizzare la capacità del magistrato di organizzazione del lavoro giudiziario, senza il quale non si realizza la funzione fondamentale della giurisdizione, cioè il riconoscimento dei diritti; lo stesso dicasi a maggior ragione per la valutazione della conferma in quell'incarico.

Ciò impone ed ha imposto un salto culturale notevole per la magistratura, non ancora del tutto portata a compimento; esso ha trovato e trova una naturale resistenza nella stessa cultura della giurisdizione nella quale si forma il magistrato, più rivolta all'apprendimento di un sapere solidamente teorico e tradizionalmente agganciato ad una cultura esclusivamente giuridica, che ha storicamente determinato un'idiosincrasia per tutto ciò che attiene agli aspetti pratici, spesso confusi con quelli organizzativi, del lavoro giudiziario, ritenuti in prevalenza espressione di attività materiali estranei alla funzione giurisdizionale.

Ma l'inefficienza del nostro sistema giudiziario e segnatamente la lentezza del nostro sistema processuale, un dato che contrasta con l'affermazione della Costituzione (art. 111) e della convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 6) per cui il processo deve avere una ragionevole durata, ci ha fatto risvegliare in una realtà diversa e non più accettabile, soprattutto dai cittadini, nei cui confronti i disservizi comportano anche un'oggettiva delegittimazione dall'esterno della nostra attività. Come si può sopperire a tutto questo o comunque limitarne la portata a legislazione invariata senza attendere riforme palinogenetiche? Ci siamo dovuti necessariamente adattare a questa nuova realtà per farvi fronte, altrimenti questo sarebbe stato, e lo è ancora, un punto debolissimo della difesa dell'attuale assetto ordinamentale della magistratura.

Le questioni organizzative sono entrate prepotentemente nella realtà degli uffici giudiziari e si è scoperto che esse, oltre a non essere secondarie, non sono mai neutre, ma si riflettono sensibilmente sul sistema giurisdizionale, come dimostrato dal fatto che non mancano anche tentativi di riforme legislative e, quindi, politiche sul punto. Ne sono esempio quelle in materia di ufficio per il processo e di processo civile telematico.

Per compiere questo percorso è necessaria, però, una particolare attività di formazione dei magistrati che si arricchisca di contenuti e prassi innanzitutto attraverso processi di apprendimento organizzativo e segnatamente di una specifica cultura organizzativa, che è cultura scientifica, rivolta in particolare al contenimento della durata dei procedimenti. Non è più possibile affidare tutto questo ad un'organizzazione del lavoro basata sull'esperienza individuale della gestione degli spazi di tempo da dedicare ad udienze, redazione delle motivazioni, studio dei processi, aggiornamento professionale, ecc.

Non siamo, però, neanche all'anno zero; infatti, si sono sviluppate prassi comuni attraverso il confronto tra i magistrati e gli altri operatori della giustizia confluito nella creazione di c.d. osservatori, iniziative che costituiscono ormai un'esperienza acquisita della nostra attività. Si è cominciato a ragionare in termini di gestione integrata delle tempistiche processuali e dell'intero ruolo del giudice (*case management*) e di governo responsabile ed efficiente degli uffici giudiziari (*court management*); è stato valorizzato il ruolo delle nuove tecnologie; molti uffici giudiziari stanno partecipando al progetto di diffusione di *best practices*; vi sono sinergie con altre amministrazioni pubbliche (enti locali, regioni, università) o con enti privati (banche, camere di commercio), con l'adozione di convenzioni, protocolli, accordi, che consentono di aprire gli uffici giudiziari all'esterno e a questi di avvalersi dell'opera di esterni; è stato valorizzato il ruolo dei presidenti di sezione in tutte queste dinamiche.

La giustizia è oggi un laboratorio di esperienze e ricerca di metodi e di attività rivolte a dare tutela ed effettività dei diritti.

In questo contesto un governo responsabile ed efficiente degli uffici giudiziari (*court management*) valorizza la figura del magistrato che dirige l'ufficio a tutto tondo: la natura reticolare della nuova organizzazione degli uffici giudiziari riconosce centralità al ruolo del presidente, come governo delle risorse culturali ed organizzative investite anche da processi interpretativi. L'alternativa è nota (settori dell'amministrazione, come quello della sanità hanno visto sottrarre ai medici l'attività direttiva): i magistrati verrebbero spogliati di questi compiti affidati ad esterni con una legislazione volta a salvaguardare l'autonomia ordinamentale dei magistrati. L'ordinamento, d'altra parte, investe su questa nuova figura di magistrato dirigente degli uffici giudiziari, che è assunzione di responsabilità in termini di risultati (tema delicato, che non può essere trattato in questa sede).

Si tratta di un percorso culturale non facile, nel quale deve giocare un ruolo importante la formazione dei magistrati dirigenti in particolare. La consapevolezza dell'importanza di una cultura organizzativa non ne consente più un apprendimento spontaneistico o comunque artigianale, in pratica l'organizzazione non può essere affidata ad una conoscenza da autodidatta, ma deve costituire apprendimento di una vera e propria scienza che vive e prescinde dalla specificità giudiziaria, appunto la scienza dell'organizzazione. Non si tratta di una professionalità eccentrica rispetto a quella del magistrato, perché oggi la professionalità di un magistrato si

deve aprire rispetto ad altri saperi oltre quello del diritto, il sapere formativo avanzato non può non avere almeno dei caratteri di flessibilità e diversità e, quindi, di interdisciplinarietà. Ciò non vuol dire contaminare le singole materie o discipline, che devono mantenere la loro autonomia scientifica, ma prendere atto della necessità di un sistema interattivo di conoscenza tra i vari settori del sapere, che anche la soluzione dei casi giuridici portati all'attenzione della giurisdizione e l'organizzazione degli uffici giudiziari pongono; come sono oggi indispensabili gli apporti degli scienziati della biotecnologia nei conflitti familiari (rapporti tra bioetica e diritto) o della tecnologia nelle investigazioni scientifiche, così vi è bisogno degli scienziati dell'organizzazione e occorre, pertanto, favorire l'acquisizione da parte dei magistrati anche di sapere extragiuridico.

Nel luglio 2009 il Csm ha avviato questa specifica attività con un incontro di studi dal titolo eloquente: « Strumenti per i capi degli uffici: la comunicazione pubblica, la valutazione delle prestazioni, governare le interdipendenze organizzative », riservato a dirigenti e titolari di incarichi semidirettivi. Si riscontra così la necessità che l'attività direttiva deve avvalersi di conoscenze non giuridiche, di apporti di altre scienze che hanno una loro autonomia rispetto al diritto, appunto la comunicazione ed il rapporto con i media, l'organizzazione degli uffici, concetto generico che va a toccare specificamente aspetti, quali il governo delle interdipendenze organizzative con riguardo al coordinamento tra uffici requirenti e giudicanti, la valutazione delle prestazioni ed il controllo di gestione.

Si tratta di impadronirsi ed apprendere le linee sistemiche di altri settori scientifici al fine di apprezzarne gli apporti utilmente trasferibili nel settore dell'organizzazione degli uffici giudiziari; ad es., la scienza dell'organizzazione ha già definito l'ufficio giudiziario un'organizzazione particolarmente complessa, per la quale occorrono tre leve fondamentali: il coordinamento, la cooperazione e la comunicazione.

Il dirigente è così colui che, con diverse modalità contribuisce a portare ad unità, coerenza e senso i contributi di lavoro dei singoli attori organizzativi; il dirigente è colui che si fa carico dei complessi problemi di gestione dei servizi pubblici ed è in grado di supportare professionalità che vivono e costruiscono quotidianamente l'agire organizzativo nei processi di innovazione e cambiamento. Un dirigente che più che comandare governi (il coordinamento appunto) attraverso la sua positiva esperienza, abbia capacità di ascolto e di valutazione, eserciti adeguatamente la sua capacità di delega, conosca profondamente il contesto in cui opera.

Il Csm nella circolare sulle tabelle ed in quella sull'organizzazione degli uffici di procura ha promosso una gestione partecipata degli uffici giudiziari (la cooperazione), nella consapevolezza che l'autogoverno implica il contributo responsabile di tutti gli operatori della giustizia e che la condivisione delle scelte organizzative si traduca in garanzia di buon funzionamento ed efficienza degli uffici giudiziari.

Verso questi obiettivi deve indirizzarsi la formazione proseguendo la sua opera già iniziata ed indirizzandola verso tutti i magistrati, non solo quelli che incarichi direttivi e semidirettivi già ricoprono o quelli che ad essi

aspirino, perché la comprensione di queste nuove problematiche deve costituire patrimonio comune dell'intera magistratura, perché qualsiasi progetto organizzativo, se condiviso, è più facilmente realizzabile, perché verso di esso si può coagulare meglio l'impegno di tutti, magistrati, avvocati e personale amministrativo. Ed un progetto condiviso è particolarmente necessario in questo caso per garantire l'effettività del sistema organizzativo, che non è collegato a reazioni normative sanzionatorie o censorie e, quindi, deve affermarsi con la sua forza promozionale, quella dei soggetti che l'hanno voluto.

È questa la nuova sfida che i magistrati, tutti i magistrati, sono chiamati a raccogliere per l'apprendimento di una nuova cultura, per la realizzazione di un servizio, oltre che per l'espletamento di una funzione che tuteli i diritti affermati della nostra Costituzione; se verso questo saremo capaci di indirizzarci, avremo anche la possibilità di selezionare, attraverso il sistema del governo autonomo della magistratura, dirigenti adeguati con la discrezionalità che connota tipicamente l'attività amministrativa.

Non ci sono alternative a questo percorso; come spesso accade nelle svolte ordinamentali, se a questi compiti non riusciremo ad assolvere, si profila incombente l'unica alternativa: una magistratura eteroamministrata e, quindi, non più autonoma ed indipendente.

Per questo la sfida la dobbiamo raccogliere e vincere.

BRUNO GIANGIACOMO
Magistrato del Tribunale di Bologna