

## **1. L'importanza della figura del dirigente. Criteri di scelta per la nomina dei dirigenti (anzianità o merito e attitudini?)**

Sappiamo che, oggi, le qualità richieste per il profilo del «buon dirigente» non sono più solo quelle - pur fondamentali - di buona capacità tecnico giuridica, indipendenza, alta professionalità. L'esercizio della funzione giudiziaria ha aumentato progressivamente la sua complessità, si sono moltiplicate -per qualità e quantità- le questioni sottoposte al vaglio della giurisdizione mentre le risorse disponibili presso gli uffici giudiziari sono rimaste invariate, se non diminuite.

Non è più possibile fornire un servizio giudiziario appena decoroso senza ottimizzare le risorse, programmare il lavoro dell'ufficio secondo obiettivi condivisi e verificabili, conoscere il personale, le sue attitudini, le sue capacità e senza sapere coordinare i diversi interventi.

Oggi il dirigente deve in primo luogo essere un buon organizzatore, pur conservando le fondamentali qualità di magistrato professionalmente attrezzato, capace di costruire una linea interpretativa condivisa sulle questioni giurisprudenziali più importanti affrontate nell'ufficio, in grado di essere guida deontologica e formatore dei magistrati.

Il lavoro di dirigente implica poi la conoscenza degli aspetti principali dell'ordinamento giudiziario impegnando il dirigente su diversi e complessi fronti: il "buon dirigente" deve essere capace di promuovere organizzazioni tabellari efficienti, redigere adeguati rapporti informativi sui magistrati, attuare una attenta vigilanza sull'operato dell'ufficio e sul lavoro dei giudici e usare la necessaria prudenza nelle segnalazioni disciplinari.

E allora: se è pur vero che la drastica riduzione delle risorse e l'aumento dei carichi di lavoro oggi più che mai richiedono una maggiore partecipazione di tutti i magistrati agli aspetti organizzativi dell'ufficio (gestione dei ruoli, conoscenza delle risorse umane ed economiche dell'ufficio ecc) e che, pertanto, ogni incremento formativo in materia deve essere promosso; è tuttavia altrettanto evidente che non tutti i magistrati possono assicurare le qualità necessarie alla funzione dirigenziale, sopra approssimativamente indicate.

Il criterio dell'anzianità senza demerito, ritenuto in passato indispensabile anche per evitare discriminazioni in danno di taluni, rispondeva ad una visione della magistratura che considerava tutti i magistrati ugualmente "idonei" a fare le stesse cose ed anche a svolgere funzioni direttive. Oggi tale approccio non è più sostenibile. Se, come è ovvio, è principio costituzionale e intangibile la uguaglianza dei magistrati, diversa è invece la valutazione delle attitudini alla dirigenza in relazione alle specifiche situazioni e al caso concreto.

Peraltro il criterio della anzianità, ritenuto in grado di assicurare scelte ancorate a parametri oggettivi, alla prova dei fatti non ha centrato l'obiettivo. Non può infatti affermarsi - in linea generale- che esso sia stato capace, in passato, di garantire la individuazione di dirigenti adeguati né di escludere il rischio di scelte fondate sulla conoscenza personale o appartenenza associativa.

Infine oggi non è più ammissibile impostare la discussione sulla dirigenza dal punto di vista degli aspiranti; deve invece porsi al centro del confronto la prospettiva del servizio, avendo riguardo allo specifico ufficio da ricoprire.

La dirigenza degli uffici comporta lavoro, responsabilità e oneri maggiori rispetto a quelli già gravosi di altri colleghi e non può più essere concepita come un "premio" alla carriera da dispensare a chiunque non abbia demeriti. La scelta del buon dirigente deve essere fatta guardando al buon andamento dell'ufficio da ricoprire, al miglioramento del servizio e all'interesse della collettività.

Analoghe cogenti necessità valgono per i semidirettivi la cui funzione costituisce un tassello decisivo della organizzazione degli uffici : il Presidente di sezione è oggi un vero e proprio dirigente intermedio, tenuto a collaborare con il Presidente del Tribunale alla gestione amministrativa dell'ufficio, chiamato a svolgere anche compiti direttivi di natura operativa e di vigilanza del buon andamento dell'ufficio. La figura del presidente di sezione ha assunto un ruolo chiave nella organizzazione degli uffici avendo tra l'altro il compito di definire con i giudici della sezione precise metodologie di gestione e smaltimento dei ruoli, ricercando prassi operative e modalità di organizzazione del lavoro comuni.

La necessità "investire" in maniera importante e decisa su tali figure per il buon andamento dell'ufficio rende imprescindibile l'utilizzo di modalità di scelta che consentano di nominare i candidati più idonei e impone di vagliare con attenzione l'operato dei semidirettivi al momento della conferma, senza cedere a suggestive ipotesi di "rotazione" dei magistrati nella funzione semidirettiva che, se in astratto paiono garantire un auspicabile allontanamento da un approccio "carrieristico" alla funzione dirigenziale, in realtà rischiano di consegnare un ruolo così importante a magistrati che non hanno particolari attitudini organizzative, con possibili effetti deresponsabilizzanti e demotivanti.

E' dunque indispensabile- per direttivi e semidirettivi- utilizzare modalità di scelta che consentano di individuare il candidato migliore o meglio quello più idoneo allo specifico ufficio da assegnare. E' inoltre indispensabile effettuare una attenta verifica dell'operato del dirigente allo scadere del quadriennio e garantire che solo chi ha dato buona prova di sé possa continuare a svolgere la funzione dirigenziale.

Ebbene: non vi sono criteri diversi da quelli della attitudine e merito che possano garantire la migliore opzione.

## **2. La normativa di riferimento: criteri e indicatori per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi ( i parametri ci sono!)**

La legge 111/2007 esplicita con chiarezza i contenuti della funzione direttiva, fornendo una definizione di dirigenza (organizzazione, controllo di gestione, predisposizione di adattamenti organizzativi, propensione all'utilizzo di tecnologie avanzate, valorizzazione dei collaboratori) che suggerisce i dati di fatto significanti per la valutazione. Con una articolata e dettagliata normativa vengono classificati gli uffici direttivi e semidirettivi, descritti gli indicatori per l'attitudine direttiva, i requisiti per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi; si indicano i

criteri attitudinali specifici per il conferimento delle varie funzioni direttive e semidirettive e viene stabilita la disciplina dei tramutamenti di funzione.

Le norme secondarie emanate dal Csm hanno ulteriormente specificato aspetti della normativa primaria (tra cui la materia di indicatori per l'attitudine direttiva secondo criteri individuati d'intesa col ministro della giustizia) operando un rinnovamento delle fonti volto a individuare elementi concreti dell'attività giudiziaria (indicatori) la cui valutazione sappia far emergere quelle capacità professionali e organizzative necessari per la scelta del "buon dirigente".

### **3. L'esercizio della discrezionalità nella nomina dei dirigenti (pericoli e potenzialità).**

Ci insegnano che, nell'attività di amministrazione della giurisdizione, per quante norme, primarie o secondarie, si possano emanare resta sempre un contenuto di discrezionalità ineliminabile (interpretativo e di opportunità), tant'è che la giustizia amministrativa nel vaglio delle decisioni impugnate può solo occuparsi di eventuali violazioni di legge ma non può attingere a tale **discrezionalità**, che costituisce appunto il "merito", l'opportunità dell'azione amministrativa.

Si comprendono con facilità le grandi difficoltà di codificazione -oltre un certo limite- delle modalità di esercizio della discrezionalità nella nomina dei dirigenti: l'astrattezza e la rigidità delle previsioni normative male si coniugano con la complessità della valutazione comparativa del profilo del buon dirigente e della considerazione delle specificità e peculiarità dell'ufficio da ricoprire. E' dunque difficilmente pensabile un approccio rigidamente predeterminato alla valutazione del candidato più idoneo.

Peraltro, al di là di ogni possibile miglioramento, i materiali normativi appaiono - almeno in astratto- idonei alla individuazione del buon dirigente; dunque la bontà della scelta trova la sua ragione nelle concrete opzioni di esercizio della discrezionalità.

#### **3.a. Criticità**

Se pure occorre riconoscere la bontà del lavoro fatto negli ultimi anni in relazione a molte nomine anche in uffici importanti e il segno di un ringiovanimento nella designazione dei dirigenti in diversi territori, deve dirsi con altrettanta chiarezza che a tutt'oggi alcune scelte appaiono discutibili e si prestano ad essere interpretate come inquinate da logiche che premiano i meno idonei o comunque escludono i più idonei; senza considerare che in alcuni casi il candidato individuato come il migliore è conosciuto sul territorio per la sua dimostrata inadeguatezza.

L'impatto di tali scelte sugli uffici giudiziari rischia di creare gravi danni al servizio e l'effetto sulla magistratura è quello di incrementare generalizzazioni e pericolosi atteggiamenti di sfiducia nei confronti degli organi di autogoverno, di dare man forte al dilagante qualunquismo secondo cui ogni decisione è scorretta, inefficace o, peggio, è presa solo per appartenenza e appoggi. Tali atteggiamenti impediscono ogni miglioramento e contribuiscono allo svilimento del sistema di autogoverno, che per anni è stato (ed è) custode della indipendenza della magistratura e oggi più che mai, necessita di essere difeso e rilanciato.

### **3b. Consapevolezza e cambiamento**

Il cambiamento che evochiamo (ormai da anni) e per il quale tanti hanno profuso impegno e lavoro è drammaticamente in ritardo e non può attendere oltre .

Bisogna esser consapevoli che "colpevolizzare" la discrezionalità non ci farà ottenere migliori risultati nella scelta dei dirigenti.

Neppure privarsi di dirigenti che abbiano dato buona prova di sé nelle valutazioni di conferma, impedendo loro di ripetere l'esperienza direttiva in nome di una temporaneità declinata in maniera più rigorosa, può essere utile alla crescita della magistratura e a migliorare l'efficienza del servizio.

Occorre, piuttosto, un corretto esercizio della discrezionalità, fondato su ampi e realistici dati di conoscenza e una valutazione più approfondita e rigorosa sull'operato del dirigente al momento della conferma, capace di promuovere i migliori e scoraggiare ambizioni ingiustificate.

Peraltro la serietà delle valutazioni di conferma è resa ancor più necessaria dalla circostanza che detta valutazione costituisce, di fatto, l'unico concreto profilo di responsabilità il dirigente che non svolga in propri compiti in maniera adeguata (in assenza di norme disciplinari specifiche e tenuto conto della complessità del procedimento ex art. 2 Legge sulle Guarentigie ).

Dunque solo un maggiore impegno e un serio cambiamento in questi settori potrà evitare la perdita di competenze e allo stesso tempo incentivare un ricambio intelligente dei dirigenti. A questa prospettiva si può rinunciare: solo in questo modo la temporaneità degli incarichi, normativamente prevista, può diventare coerente con un progetto che vuole valorizzare la professionalità di chi dirige dimostrata sul campo.

Strumenti indispensabili a garantire un corretto esercizio della discrezionalità, che possono esser affinati e migliorati, sono le motivazioni dei provvedimenti -che devono diventare sempre più chiare, leggibili e capaci di dare conto in modo completo del percorso motivazionale che ha determinato la scelta- e la trasparenza del procedimento (con possibilità per gli interessati di conoscerne ogni fase).

Bisogna infine essere consapevoli che è estremamente dannoso creare o lasciare crescere un muro di incomunicabilità e sfiducia tra chi riveste ruoli negli organi di autogoverno e amministrati .

### **3c. Proposte.**

E allora: occorre che i magistrati comprendano le difficoltà della scelta e l'esistenza di un ineludibile tasso di opinabilità nell'esercizio della discrezionalità (peraltro necessaria per scelta del buon dirigente) e che chi opera le valutazioni comparative (CSM) o comunque chi concorre al suo perfezionarsi (dirigenti e consigli giudiziari) si assuma la responsabilità di fare emergere, valorizzare e "leggere" le reali differenze di valore tra i candidati.

Le forti critiche espresse rispetto ad alcune discusse nomine dirigenziali hanno evidenziato il problema della scarsa significatività dei fascicoli personali, nei quali, si dice, le differenze qualitative faticano ad emergere.

I) necessità di ampliamento delle fonti di conoscenza

E in effetti sul piano delle **fonti di conoscenza** la normativa evidenzia criticità: per i dirigenti non vi sono previsioni specifiche e ulteriori rispetto alle norme in tema di valutazioni periodiche, ove la principale fonte di informazioni è rappresentata dal "rapporto" del dirigente, con il rischio di perpetuare la possibile debolezza del dato conoscitivo nell'intero sistema valutativo.

Nello schema normativo le valutazioni periodiche, dovrebbero saper offrire un quadro completo della professionalità del magistrato e di tutto ciò che riguarda le sue capacità e attitudini e, dovrebbe dunque essere possibile acquisire anche le fonti di conoscenza relative alle capacità direttive, da prendere in considerazione nel momento in cui il magistrato presenta domanda per tale incarico.

Ma sappiamo che troppo spesso i pareri informativi dei dirigenti sono inattendibili o poco significativi perché troppo ricchi di lusinghieri apprezzamenti alle doti del magistrato e privi di dati concreti su cui fondare una valutazione realistica. In concreto restano pochi elementi davvero utili alla valutazione (autorelazione e stati stitiche e poco più)

Diventa allora indispensabile, per un corretto esercizio della discrezionalità nella scelta dei dirigenti ampliare le fonti conoscitive al fine di acquisire un ampio e significativo patrimonio di informazioni capace di fornire una fotografia reale nel susseguirsi delle valutazioni periodiche.

A tale proposito occorre valutare con attenzione le **proposte emerse nel recente dibattito** (che ha preceduto e seguito la prima nazionale assemblea di area e) che appaiono funzionali all'obiettivo, tra cui quelle che suggeriscono di:

- acquisire dati informativi dal personale amministrativo che collabora con il magistrato; valorizzare il contributo responsabile del Foro (reso dal Consiglio dell'Ordine);
- acquisire elementi di conoscenza dagli "interlocutori diretti" del magistrato in valutazione (ad esempio i giudici del dibattimento e dell'ufficio gip se si tratta di valutare il pubblico ministero; i pubblici ministeri, e il giudice di secondo grado, se si tratta di valutare l'attività di un giudice).

Occorre osservare, a tale proposito, che il CSM con delibera approvata a maggioranza il 17.4.2013 -in risposta a quesito del Consiglio Giudiziario di Milano, quanto alla possibilità del Procuratore della Repubblica di predisporre un modulo standard contenente richiesta di informazioni ai dirigenti degli uffici giudicanti del Tribunale su circostanze ritenute rilevanti per una più puntuale valutazione della "modalità di gestione dell'udienza in termini di corretta partecipazione, nel rispetto delle parti" (specifico indicatore della "capacità", previsto dalla circolare in materia di valutazioni di professionalità)- ha escluso la utilizzabilità della fonte.

La decisione si fonda su una interpretazione del dato normativo che fa derivare dal fondamentale principio che esclude il potere valutativo in capo a soggetti diversi dal dirigente tenuto a redigere il rapporto la affermazione secondo cui il dirigente può utilizzare rappresentazioni, provenienti dall'ordine degli avvocati e da altri uffici, se

aventi ad oggetto situazioni e fatti specifici, "a lui comunicati con atti e documenti, non sollecitati formalmente dal medesimo dirigente in occasione del procedimento valutativo né formati su sua richiesta di ordine generale".

Se è pur vero che in materia di valutazione di professionalità sono in gioco garanzie e principi che necessitano codificazione di precisi limiti rispetto alle modalità di acquisizione di apporti esterni (relativi alla provenienza dei dati, alle modalità di acquisizione del contributo, la specificità dell'oggetto della richiesta), non pare tuttavia condivisibile l'approccio difensivo che sembra equiparare il contributo conoscitivo di terzi alla valutazione affidata a soggetti diversi dal dirigente dell'ufficio.

Molta strada deve essere fatta, se pure occorre segnalare che, con delibera del CSM in data 16.1.2013 è stata autorizzata l'apertura di una pratica per la modifica della circolare sulle valutazioni di professionalità, riguardate la necessità di estendere le fonti di informazione al fine di rendere obbligatorio per il consiglio giudiziario la richiesta di parere al consiglio dell'ordine degli avvocati e nel caso di valutazione di un magistrato giudicante, di un parere della procura, nel caso di valutazione di un magistrato requirente, di un parere del tribunale. E tra le proposte discusse al Plenum del 24.7.2013 si apprezza quella che prevede modifiche della formazione secondaria volte, tra l'altro, ad assicurare che il rapporto del dirigente del magistrato in valutazione contenga anche la "valutazione su eventuali circostanze segnalate dai dirigenti degli uffici giudiziari funzionalmente connessi" e che i consigli giudiziari, ricevuto l'invito a esprimere il parere, segnalino tempestivamente la pendenza del procedimento di valutazione al consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel territorio ove il magistrato esercita le sue funzioni... rappresentando la possibilità di formulare segnalazioni in ordine a specifici fatti indicativi di concreto ed oggettivo esercizio non indipendente della funzione o di comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica...."

## II) valutazioni in sede di conferma

1. In sede di conferma è importante ricordare che la risoluzione consiliare del 7 luglio 2011, modificando il TU della dirigenza, ha stabilito che:

- costituiscono indicatori del parametro della attitudine relativo alla capacità organizzative e di programmazione "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...";
- i rapporti ritenuti inadeguati dal CSM o dai Consigli Giudiziari perché generici, lacunosi o tardivi siano conservati in un apposito archivio informatico costituito presso il CSM;
- l'inosservanza dei termini indicati per la redazione dei rapporti informativi rileva in sede di conferma e di valutazione del dirigente per altro incarico;

- la responsabilità del dirigente in ordine al rapporto informativo, anche quando sia coadiuvato dai magistrati dell'ufficio che svolgono funzioni semidirettive e si avvalga del "rapporto preliminare" da questi redatto;

2. Deve inoltre rammentarsi la delibera del 25 luglio 2012 che ha introdotto il richiamo alla "diligenza" e al "rispetto delle circolari consiliari", quali indicatori dell'attitudine direttiva, nella disciplina dei rapporti informativi per le valutazioni quadriennali di professionalità.

Si tratta una normativa che ha l'obiettivo di responsabilizzare i dirigenti rispetto alla correttezza delle valutazioni dei magistrati che costituiscono uno dei temi ordinamentali più importanti nel sistema di autogoverno sulla cui correttezza e rapidità si basa la possibilità di autoriforma della magistratura: occorre dunque garantire concreta attuazione a tali norme creando prassi e strumenti di controllo (nei CG e al CSM) che ne consentano la effettiva operatività.

3. Dovrebbe poi diventare prassi diffusa in ogni distretto l'invito dei CG - in occasione del procedimento di conferma e contestualmente alla richiesta di auto relazione all'interessato- al Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati nel cui circondario è compreso l'ufficio nel quale presta servizio il magistrato da confermare ( ovvero al Presidente del Cd.OA del capoluogo del distretto se l'incarico di dirigenza da confermare è distrettuale) a far pervenire entro 30 giorni osservazioni relative alle disfunzioni organizzative rilevate nel quadriennio purchè formalmente e tempestivamente segnalate al magistrato medesimo ai fini della loro eliminazione."

4. Ulteriori proposte -emerse in elaborazioni locali volte ad ampliare le fonti di conoscenza per le procedure di conferma- che occorre sottoporre a rinnovata e ampia discussione in un confronto sul territorio nazionale alle rappresentanze di area riguardano:

- la possibilità di acquisire tra le fonti di conoscenze per la verifica del lavoro del dirigente al momento della "conferma" contributi informativi provenienti dai magistrati e dal personale amministrativo della sezione o dell'ufficio direttivo/semidirettivo ove ha svolto funzioni apicali il magistrato che chiede la conferma;

- la possibilità di acquisire informazioni (con procedimenti standardizzati e trasparenti) dai giudici dell'ufficio o in caso di uffici di grandi dimensioni, dal presidente di sezione ( anche attraverso questionari predefiniti) sulle modalità di svolgimento delle riunioni di sezione ex 47 quater ord.g. e quelle "pre- tabellari"; sulla assegnazione degli affari; sulle concrete modalità di esercizio del potere-dovere di vigilanza sull'attività giudiziaria dell'ufficio;

- la necessità di rendere "obbligatoria" (promuovendo eventuali modifiche normative necessarie) la produzione dei provvedimenti organizzativi assunti (con specifica indicazione, se si tratta di pareri funzionali alla "conferma", dell'esito dei provvedimenti di programmazione tabellare o di variazione tabellare assunti) dei verbali delle riunioni effettuate ai sensi dell'articolo 47 quater ord. Giud; la

produzione dei provvedimenti giurisdizionali, a campione, quando il dirigente in questione eserciti anche funzioni giurisdizionali (quantomeno in assenza di produzioni da parte del dirigente in valutazione);

- la esigenza di attuare una concreta verifica sulla attività svolta dal dirigente in materia di : controllo della durata del procedimento e ritardi nel deposito dei provvedimenti; aggiornamento professionale dei magistrati dell'ufficio e attività di condivisione di orientamenti giurisprudenziali uniformi - per quanto possibile- in caso di tematiche oggetto di contrasti giurisprudenziali, vigilanza sulla corretta gestione delle udienze, verifica di eventuali significative anomalie nelle riforme dei provvedimenti dei giudici della sezione dell'ufficio.

#### **4. Conclusioni**

La attendibilità delle valutazioni di professionalità, l'ampliamento delle fonti di conoscenza e la credibilità delle nomine dei dirigenti sono temi sui quali la magistratura non può smettere di confrontarsi e il contributo dei magistrati di area è fondamentale. Il confronto nelle assemblee locali come in quelle nazionali deve proseguire per giungere a una elaborazione complessiva condivisa che possa costituire una solida prospettiva di riferimento per l'agire degli organi di autogoverno e per il progetto di autoriforma da sostenere nell'azione associativa.

##### **Bibliografia:**

Interventi di Marco Paternello, Valeria Fazio, Claudio Viazzi svolti al Seminario di studio su : " LA NUOVA FIGURA DEL DIRIGENTE DOPO LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO" organizzato da MD in Roma, 1/2 febbraio 2008;

Articolo di Mariarosa Guglielmi "I doveri del dirigente nella redazione dei rapporti informativi" in *Questione Giustizia on line*"

Articolo di Bruno Giangiacomo "Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce delle circolari del CSM e le conferme quadriennali" in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* -2012

Contributo Area Milano 29.11.2012 in vista della assemblea nazionale di Area tenutasi il a Roma il 30 11 2012/1 12 2012