

## Managerialità ed efficienza negli uffici giudiziari.

### 1 – Premessa.

Ho la sensazione che una semplice risoluzione del C.S.M. e la correlata dichiarazione del Ministro della Giustizia – il quale ha recentemente evidenziato l'importanza della *managerialità* come connotazione specifica anche dell'attività di organizzazione dei magistrati capi degli uffici giudiziari – abbiano prodotto preoccupazioni eccessive e ingiustificate, consolidando ulteriormente quel certo pur comprensibile *pessimismo della volontà* che pervade una buona parte di noi dirigenti giudiziari, a causa di una lunga e nota storia di illusioni e disillusioni.

Allo stesso tempo – *in medio stat virtus?* – non mi sembra che possiamo ritenerci, in questo momento storico, del tutto al sicuro da operazioni normative di recupero della primazia assoluta del magistrato capo dell'ufficio, vuoi nella logica massimalista di una managerialità onnivale e, a nostro giudizio, trasversale, vuoi nel quadro – che sembra ancora permanere sullo sfondo della scena, pur se in maniera più sfocata – di asserite esigenze di tutela dell'indipendenza e dell'autonomia dei magistrati.

Se questi sono, purtroppo, i temi che ritornano a occuparci, il rischio di essere ripetitivi è molto alto. Senza la minima certezza o presunzione di schivare completamente tale rischio, le brevi osservazioni che seguono, scovre peraltro e ovviamente da qualsiasi pretesa di essere dirimenti, tenderanno solo di fare il punto della situazione e di prospettare auspicabili cambiamenti delle regole che governano il potere di organizzare nell'amministrazione pubblica.

### 2 – Doppia dirigenza e doppio modello di managerialità.

Di *azienda giustizia* si è cominciato a parlare nella seconda metà degli anni ottanta dello scorso secolo, auspicando un processo di razionalizzazione organizzativa che consentisse, sul piano tecnico e delle strutture, una più efficace attività giurisdizionale.

In questa visione aziendalistica, che verosimilmente contemplava congiuntamente l'apparato amministrativo (cancellerie e segreterie) e quello giudiziario, cominciò anche a parlarsi di dirigente-manager, con ovvio riferimento al magistrato capo dell'ufficio, e di efficienza dell'attività giudiziaria.

La legge 353/1990, con le sue importanti innovazioni in tema di semplificazione e razionalizzazione del processo civile, fu di stimolo ad un incontro di studi organizzato dal C.S.M. nel 1991. E, se il Presidente del Consiglio Andreotti aveva in precedenza suggerito che il presidente dell'IRI mettesse a disposizione del Ministro della Giustizia i suoi manager, accadeva che, nel corso di quell'incontro, in sintonia con il Guardasigilli Vassalli, il consigliere pretore dirigente la pretura circondariale di Trani, con la saggezza e l'intelligenza che lo contraddistinguono, osservasse che, se per la copiatura di una sentenza civile (a Roma) “*occorrono anche dieci mesi, per risolvere il problema non occorre una grande mente o un grande manager dell'IRI o della Fiat; occorrono solo dattilografi*” e che “*gli assistenti giudiziari previsti dal c.p.p. stanno espletando il concorso e ... gli uffici giudiziari aspettano*”.

Si disse, anche, nel corso di quell'incontro, che i capi degli uffici giudiziari esercitano, oltre alle funzioni proprie dei loro uffici, anche le attività di

*amministrazione* della giustizia, tra cui, in particolare, quelle relative alla formazione delle tabelle e dei collegi. Si sottolineò, inoltre, che i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità investono anche, come pure affermato dalla Corte Costituzionale, gli uffici giudiziari.

Nel settore amministrativo puro, la legge 241/1990 consacrò in principi puntuali dell'ordinamento gli appena richiamati principi di rango costituzionale, consegnando agli stessi una salutare e percettibile dose di precettività.

Accanto allo strumento tradizionalmente tipico dell'azione amministrativa, l'atto amministrativo, il prevalere della visione aziendalistica e l'ipervalutazione dei benefici effetti del consenso rispetto all'imperatività tipica di quell'atto hanno determinato, nel 2005, la valorizzazione dello strumento consensuale, con una norma (contenuta nel comma 1 bis dell'art. 1 della legge 240) che sembra, nella sua pur non felice formulazione, privilegiarne l'uso; il medesimo orientamento e la medesima cultura giuridica condusse alla privatizzazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione (d. lgs. 29/1993, ora d. lgs. 165/2001).

A distanza di anni, dunque, si torna a parlare con insistenza di managerialità e a riferire il concetto anche alla figura del magistrato capo dell'ufficio. Anche riguardando la breve storia della managerialità nel settore pubblico e in quello giudiziario in particolare, non mi sembra che ci sia da restare stupiti o preoccupati.

Io non penso, cioè, che sia sbagliato (tornare a) parlare di managerialità del magistrato capo dell'ufficio e che di essa si occupi, in qualche modo, anche una risoluzione del C.S.M.; né penso che ciò sia foriero (o, almeno, che lo sia necessariamente) di vulnerazioni del decreto 240/06. A parte un certo indulgere, ormai quasi istintivo, a concetti e termini "troppo" privatistici, verificare che il sistema si orienti verso la valutazione e valorizzazione specifica delle capacità produttive dei magistrati, in generale, e delle capacità anche organizzative dei capi degli uffici dovrebbe suscitare anche in noi dirigenti, almeno in prima battuta, un moto di moderata approvazione.

Che, poi, le suddette capacità organizzative si dispieghino anche in direzione dell'attività delle cancellerie e segreterie giudiziarie – con sottrazione di fatto o, *de iure condendo*, di diritto – dei poteri riconosciuti ai dirigenti amministrativi dal decreto 240 è circostanza che se, per un verso, trova parzialmente fatale, ma naturale e per certi versi addirittura rassicurante, riscontro nel dato di diritto positivo costituito dalla redazione a firma responsabile congiunta di quell'atto amministrativo programmatico in cui si sostanzia il programma annuale delle attività, per altro verso, se estremizzata (tale circostanza) sino a dare corpo a totale svuotamento delle funzioni della dirigenza amministrativa, si presenta sistematicamente disarmonica e non necessariamente gradita e incentivante per il magistrato capo dell'ufficio.

Se vogliamo continuare a parlare di managerialità (che a me sembra cosa diversa; più corretto essendo, per quel che ci riguarda, parlare di generale potere di organizzazione), i settori amministrativo e giudiziario ci pongono dinanzi a due modelli distinti (di managerialità).

Con riguardo alla struttura, la managerialità del magistrato capo dell'ufficio è tipicamente di tipo organizzativo; la managerialità del dirigente amministrativo è di organizzazione dell'apparato amministrativo e di gestione del rapporto di lavoro (*ius variandi*): la gestione è funzionale all'organizzazione, sino a prestarsi ad essere

costruita concettualmente come un aspetto di quest'ultima, ma ha una propria evidenziabile conformazione ed una incisività sulla vita lavorativa del dipendente che per il magistrato restano escluse dalla sua indipendenza e autonomia. Se “*i giudici sono soggetti soltanto alla legge*” (art. 101 Cost.) e sono gestiti, in definitiva, dal C.S.M., che ne garantisce le prerogative, “*i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*” (art. 98 Cost.) e restano soggetti al potere tipicamente datoriale (quale che sia: pubblico o privato, del magistrato capo o del dirigente amministrativo).

Il potere organizzativo è, poi, puntuale, estemporaneo e di spessore problematico tendenzialmente costante per il magistrato capo (variazioni tabellari e formazione dei collegi, negli uffici giudicanti); diffuso, costante e concettualmente estremamente variabile in relazione ai temi e ai problemi da affrontare (dalla ristrutturazione di un'intera articolazione amministrativa alla individuazione del dipendente che deve portare una pratica da una stanza ad un'altra) per il dirigente amministrativo.

Con riguardo alla natura dei poteri, la managerialità del magistrato capo si esprime esclusivamente per atti amministrativi, quella del dirigente amministrativo quasi esclusivamente per atti, a motivazione non necessaria, di diritto privato.

Quanto alla finalizzazione del potere manageriale, quella del magistrato capo sembra esaurirsi nell'approntamento di razionale distribuzione del lavoro giudiziario in vista di un'adeguata produttività (giudiziaria) complessiva dell'ufficio; il potere del dirigente amministrativo si presta molto più agevolmente ad essere impostato, controllato e misurato attraverso la auto/etero - fissazione di obiettivi e programmi.

In tal senso, può intuirsi come il buon andamento e l'imparzialità tendano ad essere i binari lungo i quali va sviluppata l'attività di organizzazione del lavoro dei magistrati, per astenersi, successivamente, dal porsi come strumento di verifica dell'intero percorso dell'attività giudiziaria – per effetto indotto dai principi di autonomia e indipendenza e salvo situazioni di reale patologia – e problematizzare infine la verifica dei risultati sul piano della mera produttività quantitativamente e statisticamente rilevante. Gli stessi principi impregnano, invece, ogni momento dell'attività di organizzazione e di gestione propria del dirigente amministrativo: attività che, pur svolta secondo moduli formalmente privatistici, resta pur sempre attività di un soggetto pubblico.

Io credo che *decidere* se le differenze appena enucleate debbano avere una valenza meramente descrittiva, oppure, al contrario, siano significative di connotazioni di sostanza e di sistema, spetti alla nostra volontà e capacità di caratterizzare e valorizzare tecnicamente le modalità esplicative e i momenti espressivi dei nostri poteri organizzativi e gestionali e, contemporaneamente, alla *comunicante* (alla nostra volontà e capacità) volontà-disponibilità del magistrato capo di prendere serenamente atto della rilevante *utilità* di noi dirigenti come fondamentali risorse strategiche per l'ufficio.

E non credo che la volontà-disponibilità del magistrato capo dell'ufficio trovi, o possa trovare, motivo di remora nella presunta esigenza di tutela dell'indipendenza della magistratura. Sono altri gli aspetti della posizione e dell'attività dei magistrati che riconducono alle garanzie opportunamente previste dall'ordinamento per tutelarne l'indipendenza e l'autonomia; e la vitalità di tali garanzie, nel sistema, è assicurata dal C.S.M..

Del resto, appare rispondere a logica e coerenza di sistema – in linea con il dettato dell'art. 110 Cost. e con le garanzie esterne (che garantiscono soggetti altri rispetto all'amministrazione) offerte dall'art. 97 – ritenere che l'autonomia e l'indipendenza di un ordine implichi che le funzioni presidiate dalle suddette garanzie esauriscano l'ambito delle attività esplicabili dai componenti dell'ordine stesso; il quale, come non tollera ingerenze esterne, così non sconfinerebbe oltre il limite delle attività ad esso riservate. E appare logico ritenere che il criterio debba orientare, pur con carattere non assolutamente rigido, anche la identificazione dei compiti del magistrato che è preposto all'ufficio ed è investito, quindi, anche di funzioni amministrative.

Né la firma, da parte del capo dell'ufficio e insieme al dirigente amministrativo, del programma annuale delle attività smentisce dette conclusioni, atteso che la stessa non mira a preservare l'indipendenza e l'autonomia dei magistrati (che non trovano nel capo dell'ufficio la garanzia di indipendenza e autonomia di ciascuno di essi e di tutti, allo stesso tempo), ma esprime contributo essenziale alla funzionalità complessiva dell'ufficio, che l'ordinamento continua a considerare unico per via del legame inestricabile tra l'attività giudiziaria dei magistrati e quella paragiudiziaria dei cancellieri e segretari, nonché a causa della inevitabile condivisione di molte risorse strumentali.

### 3 – La managerialità sostenibile.

Il riconoscimento a livello normativo delle funzioni proprie della dirigenza, pur con l'esclusione della direzione dell'ufficio, dovrebbe, a mio avviso, in questo momento storico, avviarci non a logiche di contrapposizione precostituita – fermo restando che vi sono certo situazioni che rendono necessario (o predispongono a) un tale orientamento – ma a dinamica consapevolezza dell'esigenza stringente di coltivare e gestire la posizione, il ruolo dirigenziale.

Quella managerialità precaria che la legge ci riconosce (a mio avviso, ripeto, la managerialità piena è comunque improbabile nel settore pubblico) andrebbe coltivata a livello singolo e a livello associativo. Mi sembra che questo, in buona parte, si stia verificando.

Si tratta, dunque, di proseguire su questa strada, rafforzando l'impegno a verificare lo scarto esistente tra *l'efficienza reale* e *l'efficienza sostenibile* osservando le regole che oggi disciplinano i nostri poteri di organizzazione e gestione, nonché lo scarto tra *l'efficienza sostenibile* e *l'efficienza adeguata*, secondo ragionevolezza, alle esigenze poste dal sistema, nel quadro di una società in continua evoluzione anche sotto la spinta dell'ordinamento comunitario.

Mentre lo scarto tra l'efficienza reale e quella sostenibile va considerato in relazione al singolo ufficio, e presenta apprezzabile possibilità di essere neutralizzato, lo scarto esistente tra l'efficienza sostenibile e l'efficienza adeguata è una questione di ordine generale che può essere risolta radicalmente, secondo me, soltanto con importanti modifiche del sistema normativo.

Andrebbe presa in serissima e particolare considerazione, a mio avviso, la possibilità di un maggiore sostegno finanziario in favore dell'amministrazione giudiziaria: non sembri una banalità. Non tanto, o non solo, perché finanziamenti più cospicui si traducano in nuove assunzioni – che, comunque, non possono tardare ancora per molto tempo, pena la compromissione di servizi essenziali – o in più

cospicui stanziamenti per il lavoro straordinario – che spesso restano meri rattoppi di sdruciture solitamente di vaste proporzioni - o per l’acquisto di attrezzature informatiche – che, scelta la via obbligata dell’informatizzazione, non dovrebbero naturalmente mai essere carenti. Ma perché, attraverso una saggia amministrazione, costituiscano il motore con il quale far funzionare nuove regole, di cui l’amministrazione pubblica ha urgente bisogno e sulle quali andrebbe fortemente focalizzata l’attenzione. E, senza le quali, continueremo a ritrovarci con una *managerialità zoppa*, fortemente zoppa.

In sintesi - ogni punto, invero, meriterebbe ampio approfondimento – segnalo quelle che, a mio giudizio, sono le regole e i principi per i quali l’associazione, interloquendo di volta in volta con i soggetti istituzionali interessati e continuando del resto a muoversi in un solco che appare in parte già tracciato, dovrebbe impegnarsi per conseguirne l’introduzione nel sistema normativo:

- 1) – occorre prevedere reali meccanismi, economici e di carriera, per incentivare il personale, agganciando una parte della retribuzione alla assunzione di ben individuate e più delicate responsabilità e al conseguimento di positivi risultati lavorativi;
- 2) – abolita l’indennità di missione, per ragioni finanziarie, andrebbe seriamente valutata la possibilità di introdurre, per ragioni di produttività della macchina amministrativa e in vista di un’utilizzazione più flessibile e razionale del personale sul territorio (il circondario), un’indennità per incarico in applicazione, adeguatamente incentivando i dipendenti che accettino di assumere responsabilità in relazione a servizi propri di strutture site in Comune diverso da quello ove ha sede l’ufficio di appartenenza;
- 3) – è necessario procedere tempestivamente ad una revisione radicale delle piante organiche e, ove non sia realizzabile l’accorpamento di talune strutture molto periferiche, incrementare, sulla base dei noti dati statistici, gli organici degli uffici più oberati, senza lasciare, in questa particolare fase storica, che i pensionamenti determinino una distribuzione dei carichi di lavoro tra gli uffici ispirata semplicemente al caso;
- 4) – sottoscrivere norma di contratto nazionale integrativo che attribuisca al Presidente del tribunale e al dirigente amministrativo il potere di applicare personale nell’ambito del circondario, in un circuito di uffici e strutture che includa le organizzazioni governate dai giudici di pace; ove rimanesse in vigore l’attuale normativa, dovrebbe essere adeguatamente chiarito quali siano in concreto (sulla base di valutazioni fondate sui dati statistici) le “*esigenze*” degli uffici che il contratto 27.3.2007 prevede quale presupposto per l’esplicazione del potere di applicazione da parte del magistrato (giudicante o requirente) capo del distretto (potere finalizzato ad assicurare la “*funzionalità*” degli uffici stessi);
- 5) – prevedere misure atte ad aumentare le presenze giornaliere in ufficio;
- 6) – tenuto conto che disposizioni di carattere disciplinare appaiono essere connaturate a ogni tipo di organizzazione minimamente gerarchizzata, occorrerebbe, a mio avviso, ridurre drasticamente le fattispecie di illecito disciplinare e assicurare, nel contempo, la certezza della sanzione.

Se queste regole e questi principi dovessero apparire a taluno in qualche modo rivoluzionari o troppo innovativi, basterebbe porre mente ad altre regole e altri principi tipici del sistema pubblicistico (la natura pubblica del datore di lavoro non ne consentirebbe oggi la soppressione) che non esistono nel mondo aziendale privato<sup>1</sup> (e la cui inesistenza contribuisce sensibilmente a favorirne quella tanto invidiata e decantata maggiore produttività):

a) – i vincoli procedurali alla contrattazione collettiva derivanti dal rispetto delle limitate disponibilità finanziarie delle pubbliche amministrazioni (art. 40 e ss. D.lgs. 165/2001;

b) - l'obbligo di parità di trattamento contrattuale (art. 45, c. 2);

c) – l'esclusione, per via dell'obbligo di assunzione mediante procedure selettive, della promozione automatica per esercizio di fatto di mansioni superiori;

d) – i limiti di spesa per i contratti a termine e le collaborazioni continuative, finalizzate a salvaguardare i bilanci pubblici;

e) - la necessità, al medesimo fine, di un decreto del Presidente del Consiglio per l'avvio delle procedure concorsuali (art. 35, c. 4).

Da quanto appena detto, emerge la spiegazione dell'attuale inevitabilità di una cospicua dose di *pessimismo della ragione* in relazione alla concreta possibilità che il potere di organizzare e gestire nell'amministrazione pubblica raggiunga presto livelli adeguati alle aspettative dei cittadini. L'aziendalismo e la managerialità dei dirigenti della pubblica amministrazione rischiano seriamente di restare prevalentemente volenterosi eccessi di zelo del vocabolario della scienza dell'amministrazione pubblica, che non riempiono di alcun convincente contenuto una norma come quella sancita dall'art. 5, c. 2 d.lgs.165/01 che, nell'ascrivere magicamente e fittiziamente al datore di lavoro pubblico la capacità e i poteri del datore di lavoro privato, mostra di ritenere che privatizzazione eminentemente formale e nominale del lavoro pubblico, attraverso mere connotazioni privatistiche di superficie dei poteri gestionali e la contrattualizzazione di molti tratti della disciplina del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione (i più neutri rispetto al fine-produttività, invero), possa allineare l'efficienza del settore pubblico all'efficienza del settore privato.

Bari-Trani, 30.4.2008

*Giulio Bruno*

---

<sup>1</sup>) come rilevato da A. Vallebona, "Istituzioni di diritto del lavoro II", Padova, 2005, pag. 553 e ss..