

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
Nona Commissione – Tirocinio e formazione professionale

Incontro di studio sul tema
“La dirigenza degli uffici giudiziari”

Roma 16-17 aprile 2007

Programmazione delle attività annuali e patologie nella programmazione.

Relazione di Mario Barbuto, Presidente del Tribunale di Torino

SOMMARIO:

PARTE PRIMA

- 1) La fonte normativa del «Programma annuale».
- 2) I due soggetti apicali.
- 3) Limiti e inconvenienti della diarchia.
- 4) Uno sguardo al passato: la *querelle* sulla doppia dirigenza.
- 5) L'uscita dal limbo: due novità legislative.
- 6) Il meccanismo di gestione e di soluzione dei conflitti fra magistrato-dirigente e dirigente-amministrativo.
- 7) Reazioni degli “addetti ai lavori”.
 - 7.1) *Il Ministero della Giustizia.*
 - 7.2) *Il Consiglio Superiore della Magistratura*
 - 7.3) *Ancora il Ministero della Giustizia.*
- 8) Il parere del C.S.M. sullo schema del D.Lgs. n. 240/2006.
- 9) Conclusioni.

PARTE SECONDA

- 1) Individuazione delle «priorità».
- 2) Una strategia unica: dalla “*vision*” del problema alla “*mission condivisa*”, attraverso il “progetto per obiettivi”.
- 3) Esperienze concrete relative all'obiettivo della “durata ragionevole del processo”.
- 4) Esperienze concrete relative ad obiettivi diversi
- 5) Altri temi della discussione.

PARTE PRIMA

1) La fonte normativa del «Programma annuale».

La principale fonte normativa della mia relazione è l'art. 4, d.lgs. 25 luglio 2006 n. 240, che è opportuno riportare qui di seguito per comodità di lettura:

Art. 4 – Programma delle attività annuali

1. Entro trenta giorni dalle determinazioni adottate, per quanto di rispettiva competenza, dal direttore regionale o interregionale di cui all'articolo 8, dal direttore tecnico di cui all'articolo 5, per i distretti di Roma, Milano, Napoli e Palermo, o dagli organi dell'amministrazione centrale, a seguito dell'emanazione della direttiva del Ministro della giustizia di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, comunque, non oltre il 15 febbraio di ciascun anno, il magistrato capo dell'ufficio giudiziario ed il dirigente amministrativo ad esso preposto redigono, tenendo conto delle risorse disponibili ed indicando le priorità, il programma delle attività da svolgersi nel corso dell'anno. Il programma può essere modificato, durante l'anno, su concorde iniziativa del magistrato capo e del dirigente, per sopravvenute esigenze dell'ufficio giudiziario

2. In caso di mancata predisposizione o esecuzione del programma di cui al comma 1, oppure di mancata adozione di modifiche divenute indispensabili per la funzionalità dell'ufficio giudiziario, il Ministro della giustizia fissa un termine perentorio entro il quale il magistrato capo dell'ufficio giudiziario ed il dirigente amministrativo ad esso preposto debbono provvedere ad adottare gli atti o i provvedimenti necessari. Qualora l'inerzia permanga, il Ministro, per gli adempimenti urgenti, incarica il presidente della Corte di appello del distretto di appartenenza dell'ufficio giudiziario inerte ed il dirigente del relativo ufficio, o provvede direttamente in caso di inerzia delle Corti di appello e della Corte di cassazione.

La portata pratica della norma può essere sintetizzata in quattro prescrizioni (talune imperative):

- A. Entro il 15 febbraio di ogni anno il magistrato “*capo dell'ufficio*” ed il dirigente amministrativo “*preposto*” allo stesso ufficio - cioè, i due soggetti apicali di un ufficio giudiziario - devono redigere il programma delle attività annuali, tenendo conto delle risorse disponibili ed indicando le priorità.
- B. I due soggetti apicali possono, nel corso dell'anno, modificare il programma per sopravvenute esigenze dell'ufficio, sempre che vi sia accordo fra i due.
- C. Il Ministro della giustizia fissa un termine perentorio entro il quale i due soggetti precedenti debbono provvedere, qualora si verifichi uno dei seguenti eventi: a) mancata predisposizione del programma; b) mancata esecuzione dello stesso; c) mancata adozione delle modifiche indispensabili per la funzionalità dell'ufficio.
- D. In caso di persistente inerzia, il Ministro incarica il presidente della Corte d'appello ed il dirigente del relativo ufficio per gli adempimenti urgenti. Il Ministro provvede direttamente in caso di inerzia delle Corti di appello e della Corte di cassazione.

I quattro comandamenti citati hanno una loro spiegazione logica nelle due norme di apertura del d.lgs. 240/06 in tema di “titolarità” della gestione di un ufficio giudiziario, sempre retto - oggi come in passato - da una *diarchia* di soggetti apicali.

2) I due soggetti apicali

La «diarchia»¹ è oggetto di una vecchia *querelle* nota come “*regime della doppia dirigenza*”, che gli artt. 1 e 2 del D.Lgs. citato (con il corollario dell’art. 3) hanno tentato di risolvere. Vedremo poi se in modo convincente.

2.A) L’ art. 1 dispone in modo inequivocabile che al magistrato-dirigente è attribuita la qualifica di “*capo dell’ufficio giudiziario*”; a cui è riconosciuta “*la titolarità e la rappresentanza*” dell’ufficio stesso. Vi è la precisazione (a mio parere, di portata limitativa, sebbene preceduta dalla congiunzione “*nonché*”²) che a lui è riconosciuta la “*competenza ad adottare i procedimenti necessari per l’organizzazione dell’attività giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico*”.

2.B) L’ art. 2, nel qualificare il dirigente amministrativo quale “*preposto all’ufficio giudiziario*” gli attribuisce la responsabilità della “*gestione del personale amministrativo*”. Vi è la precisazione (sicuramente limitativa) che tale gestione deve essere attuata “*in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell’ufficio e con il programma annuale delle attività di cui all’art. 4*”.

(Il secondo comma dell’art. 2 e l’intero testo dell’art. 3, in tema di competenze più specifiche del dirigente amministrativo, interessano solo marginalmente il nostro discorso, pur presentando spunti di interesse laddove si stabilisce che “*le risorse finanziarie e strumentali*” sono assegnate dal direttore regionale o interregionale o dall’amministrazione centrale al dirigente amministrativo, il quale ha la competenza per gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno ed assume la veste di “funzionario delegato”).

2.C) Nella Relazione ministeriale che accompagna il d.lgs. 240/2006 il nocciolo delle due norme è così descritto:

¹ «*Diarchia*», come è noto, è una forma di governo (o di amministrazione) in cui il potere è esercitato da due persone o da due organi. Casi paradigmatici sono i due consoli dell’antica Roma o i due re di Sparta.

² La congiunzione “*nonché*” ha il significato di “*e anche*”, “*e inoltre*”, “*come pure*”. Dicono i linguisti che “*quest’uso, proprio del linguaggio burocratico, si va diffondendo anche nella lingua scritta corrente*” e «*serve ad evitare una serie di “e”*» (cfr. *Vocabolario della lingua italiana*, Ed. Treccani, 1989).

- l'art. 1 attribuisce al magistrato-dirigente le funzioni di *“amministrazione della giurisdizione”* e *“amministrazione dei giudici”*;
- l'art. 2 attribuisce al dirigente amministrativo le funzioni di *“amministrazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali”*, cioè le funzioni di *“organizzazione tecnica e gestione dei servizi non aventi carattere giurisdizionale”*.

Come dire che l'uno è il capo *“giurisdizionale”* e l'altro è il capo *“amministrativo”*.

2.D) Con il sistema sopra-descritto - si legge nella relazione - si realizza un doppio obiettivo:

a) la salvaguardia dell' *“unitarietà dell'ufficio giudiziario”*, prevedendo l'unitarietà della titolarità attribuita al magistrato capo dell'ufficio;

b) la *“valorizzazione del ruolo del dirigente amministrativo”*, rispondente alla *“esigenza di motivazione e responsabilizzazione”* di tale figura professionale.

Nella relazione è esposto un argomento che riguarda il passato (la seconda parte di tale argomento è, a mio parere discutibile, perché frutto di una generalizzazione di casi isolati). L'esigenza della valorizzazione del dirigente amministrativo - si legge nella Relazione - è oggi mortificata sia dall'intreccio di competenze tra tale figura professionale e il magistrato capo-ufficio, sia dalla posizione di *“sovraordinazione”* di quest'ultimo nell'esercizio del ruolo gestionale. Inoltre (questo è l'argomento che non mi convince), sarebbe opinione condivisa che la gestione delle strutture amministrative richieda esperienze, conoscenze e orientamenti particolari (per esempio, quelle proprie delle scienze dell'organizzazione, che mirano al conseguimento di obiettivi e risultati) che *“tradizionalmente non rientrano nel bagaglio professionale proprio del magistrato”*. Infatti le conoscenze e le attività del magistrato-dirigente - secondo l'estensore della relazione - sarebbero *“essenzialmente orientate alla conoscenza delle regole e alla garanzia della loro osservanza”* (sembrerebbe di capire che le capacità del magistrato-capo non sarebbero orientate al conseguimento di obiettivi concreti).

In altre parole, gli aspetti critici del vecchio regime diarchico sono stati risolti dal legislatore del 2006 sottraendo competenze al magistrato-dirigente e arricchendo contestualmente quelle del dirigente amministrativo.

2.E) Non avrei nulla da eccepire (a parte qualche riserva del tutto personale), se la soluzione non consistesse in un meccanismo che finisce per spostare il problema un po' più avanti; e, in ultima analisi, in altra sede (sul punto cfr. il § 6, terzultimo cpv.).

Ho il dovere di spiegarmi meglio e, per questo, devo prima esporre alcuni inconvenienti del sistema diarchico (cfr. § 3) e poi fare un cenno al passato (cfr. il § 4).

3) Limiti e inconvenienti della diarchia.

L'ufficio giudiziario è unitario. Unitario è l'obiettivo da realizzare, che, in estrema sintesi, è l' **efficienza del servizio giustizia**.

L'obiettivo si può realizzare solo con la "gestione al meglio" delle risorse umane - magistrati, personale amministrativo, collaboratori esterni - unitamente alle risorse materiali messe a disposizione dall'amministrazione centrale.

"Gestione al meglio" significa attività di programmazione, direzione e coordinamento, e anche attività decisionale. In linguaggio aziendale, attività di manager.

Se tale attività viene esercitata da un solo dirigente - ovviamente con l'ausilio di collaboratori - *nulla quaestio* circa la natura discrezionale delle sue scelte, la tecnica delle sue decisioni necessariamente individuali, le assunzioni di responsabilità ai fini degli obiettivi e dei risultati.

Se esercitata da due dirigenti, sorgono quanto meno due problemi: quello preliminare della individuazione delle sfere di rispettiva competenza; quello finale dell'attribuzione di responsabilità per gli obiettivi non realizzati. *In itinere* si presenta spesso un terzo problema, il più imbarazzante: la soluzione dei conflitti, sia nella fase delle scelte programmatiche, sia nelle varie fasi deliberative/decisionali o esecutive/operative.

Il primo problema è parzialmente irrilevante. Che le competenze siano ripartite al 50%, cioè metà per ciascuno, ovvero al 30% e 70%, ovvero al 10% e 90%, potrebbe assumere importanza per profili diversi, non certo per realizzazione degli obiettivi, tutti potenzialmente perseguibili con uno sforzo comune, ancorché impari.

Il problema finale (la mancata realizzazione degli obiettivi) è strettamente connesso a quello intermedio dei conflitti *in itinere*, l'unico vero inconveniente di tutti i sistemi diarchici.

Un sistema diarchico può funzionare:

- a) quando il potere decisionale e gli obiettivi da conseguire risultino frazionati fra i due titolari senza zone di interferenza (per esempio, con attribuzione di competenze parallele, rigidamente esclusive, per realizzare obiettivi diversi, ancorché armonici);
- b) quando uno dei due leader risulti investito di una funzione, anche latamente, sovra-ordinata all'altro (per cui, in caso di conflitto, prevale la volontà di uno dei due);
- c) quando sia previsto *a priori* un meccanismo di soluzione dell'eventuale conflitto (per esempio, la decisione finale di un terzo organo predeterminato).

Nel nostro caso, è da escludere l'ipotesi a), per la evidente unicità dell'obiettivo che il magistrato-dirigente e il dirigente-amministrativo devono realizzare insieme.

La soluzione b) è stata adottata per decenni sotto il vigore dell'Ordinamento giudiziario del 1941 e succ. modif. (cfr. art. 38 e 47, r.d. n. 12/1941, di cui si dirà oltre, al § 4).

La soluzione c), decisamente nuova nel panorama istituzionale, sembra quella ipotizzata, almeno in parte, dal d.lgs 240/2006: in caso di conflitto interviene il Ministro della Giustizia³.

4) Uno sguardo al passato: la *querelle* sulla doppia dirigenza.

Si è detto che il legislatore, con gli artt. 1-4 del d.lgs. 240/2006, ha tentato di risolvere l'annoso problema della doppia dirigenza.

E' opportuno un rapido sguardo al passato per riepilogare i termini del dibattito.

L'ordinamento giudiziario del 1941 (r.d. 30 gennaio 1941 n. 12) conteneva per il Pretore-dirigente (e solo per tale organo) una norma significativa, l'art. 38 dal titolo "Attribuzioni del titolare"; norma rimasta immutata fino al 1999, anno della soppressione delle Preture.

Art. 38 – *Attribuzioni del titolare.*

«Il titolare della pretura dirige l'ufficio e distribuisce il lavoro tra le sezioni. Sono di sua esclusiva competenza le attribuzioni di carattere amministrativo e la sorveglianza sull'andamento generale dei servizi».

Per il Presidente del Tribunale non vi era una norma analoga, perché il corrispondente art. 47 (nel testo in vigore fino al 2 giugno 1999) si limitava a disporre che "il presidente del tribunale presiede la sezione prima" (comma 1) e "può presiedere qualunque altra sezione" (comma 2)⁴.

Nessuno negava, però, che i poteri riconosciuti dall'art. 38 Ord. Giud. al Pretore-capo spettassero anche al Presidente del Tribunale, se non altro perché l'art. 14 della legge sulle guarentigie (r.d. n. 511/46), di pochi anni successiva all'Ord. Giud., aveva attribuito a quest'ultimo "la sorveglianza, oltre che sugli uffici e sui magistrati del tribunale, anche su quelli del tribunale dei minorenni, delle preture, e degli uffici di conciliazione del circondario"⁵ (cioè, la sorveglianza sugli uffici del Pretore-capo).

³ Su tale soluzione cfr. il parere del CSM del 19 gennaio 2006 (§ 8), nonché la nota 14 in calce.

⁴ Analoga, per il Presidente della Corte d'appello, la disposizione contenuta nell'art. 55 Ord. Giud.

⁵ Cfr. r.d. lgs. 31 maggio 1946 n. 511, art. 14:

«Il primo presidente della Corte Suprema di Cassazione esercita la sorveglianza sugli uffici e sui magistrati della Corte.

Il primo presidente della Corte di Appello esercita la sorveglianza sugli uffici del distretto comprese le sezioni distaccate e sui magistrati della corte medesima, dei tribunali, delle preture e degli uffici di conciliazione del distretto e delle circoscrizioni delle sezioni distaccate.

Il presidente della sezione distaccata esercita la sorveglianza sugli uffici e sui magistrati giudicanti compresi nella circoscrizione della sezione.

Quindi, il Presidente del Tribunale aveva i seguenti compiti (a decorrere dall'anno 1946):

- direzione dell'ufficio e potere di distribuzione del lavoro;
- attribuzioni di carattere amministrativo;
- sorveglianza sull'andamento generale dei servizi;
- sorveglianza sugli uffici e sui magistrati del tribunale e su altri uffici sotto-ordinati.

Negli anni successivi fu decisiva la legge 23 ottobre 1960, n. 1196 sull'ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, che attribuì al capo dell'ufficio giudiziario il potere di “*sorveglianza sul personale del proprio ufficio e degli uffici dipendenti*” (art. 101), stabilì il principio secondo cui i capi delle cancellerie e delle segreterie, pur essendo titolari della direzione dei rispettivi uffici, “*ne rispondono al capo dell'ufficio giudiziario*” (art. 102) e codificò il principio che i capi delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie esercitavano la loro funzione direzionale “*sotto la sorveglianza dei rispettivi capi degli uffici giudiziari*” (art. 103)⁶.

Con la storica riforma entrata in vigore il 2 giugno 1999 (d.lgs. 19 febbraio 1958 n. 51 sul giudice unico), la disposizione dell'art. 38 riguardante il Pretore-capo non aveva più ragione d'essere.

Il laconico art. 47, relativo al Presidente del Tribunale, che in precedenza si era riempito di contenuto solo grazie ad operazioni di interpretazione logica e sistematica (una sorta di osmosi con l'art. 38), doveva necessariamente essere riformulato. Lo fu mediante l'art. 12 del d.lgs n. 51/98 ed assunse il seguente tenore:

Art. 47. *Attribuzioni del presidente del tribunale.*

«*Il presidente del tribunale dirige l'ufficio e, nei tribunali costituiti in sezioni, distribuisce il lavoro tra le sezioni [...]. Esercita le altre funzioni che gli sono attribuite dalla legge nei modi da questa stabiliti*».

Il presidente del Tribunale esercita la sorveglianza, oltre che sugli uffici e sui magistrati del Tribunale, anche su quelli del Tribunale dei minorenni, delle Preture, e degli Uffici di conciliazione del circondario.

Il pretore esercita la sorveglianza su tutti i magistrati del suo ufficio e sui conciliatori del mandamento”.

⁶ Cfr. L. 23 ottobre 1960, n. 1196 (*Ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie e dei dattilografi*).

Art. 101. - “*Sorveglianza dei capi degli uffici giudiziari. I capi degli uffici giudiziari esercitano la sorveglianza sul personale del proprio ufficio e degli uffici dipendenti*”.

Art. 102. - “*Direzione dei servizi. I capi delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie hanno la direzione dei rispettivi uffici, provvedono ad assicurare il normale funzionamento dei servizi e ne rispondono al capo dell'ufficio giudiziario, dal quale sono sentiti in ordine a qualsiasi provvedimento che abbia attinenza con i servizi di cancelleria e segreteria*”.

Art. 103. - “*Organizzazione dei servizi. I capi delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie curano, sotto la sorveglianza dei rispettivi capi degli uffici giudiziari, l'organizzazione degli uffici di cancelleria e segreteria dipendenti, ai fini del regolare funzionamento dei servizi*”.

Una sorta di passo indietro (rispetto all'art. 38), caratterizzato da una reticenza lessicale che solo oggi, con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 240/2006, trova una spiegazione.

Illuminanti sono i lavori preparatori (di cui vi è menzione nella Relazione ministeriale di accompagnamento al D.Lgs 51/98).

La prima versione dell'art. 47 conteneva un inciso che riconosceva al Presidente del Tribunale il *“potere di sorveglianza dell' andamento dei servizi di cancelleria ed ausiliari”*; niente altro che un doveroso recupero per il magistrato-dirigente del *“nuovo ufficio unico”* di quel potere che l'art. 38, Ord. Giud. prevedeva in passato per il Pretore-capo.

Su suggerimento della Camera l'inciso fu soppresso. Ci si è chiesti come mai.

“Tale formula” -si legge nella Relazione - *“pure ispirata ad intenti meramente ricognitivi e confermativi dei dati normativi vigenti (non consentendo, tra l'altro, l'oggetto della delega di attuare modifiche delle competenze dei capi degli uffici giudiziari nel settore dell'amministrazione dei servizi e dei rapporti con la dirigenza amministrativa delle cancellerie), avrebbe potuto essere interpretata come diretta ad escludere una posizione di vera e propria sovra-ordinazione e come attuativa, in certo qual modo, del regime cosiddetto di ‘doppia dirigenza’”*

“Tenuto conto anche del concorrente parere del Senato, nel quale si sottolinea come le attribuzioni del presidente del tribunale dovranno essere ampliate e meglio definite per legge, al di fuori della presente delega” - prosegue la Relazione - *“, il predetto inciso è stato surrogato con un generico rinvio agli ulteriori compiti demandati al presidente dalla legge”*.

E' un linguaggio felpato, per molti versi oscuro, che sembra dire esattamente il contrario di quanto ci si sarebbe aspettato dalla eliminazione dell' inciso (lo si ripete: *“potere di sorveglianza dell' andamento dei servizi di cancelleria ed ausiliari”*).

In poche parole.

Secondo l'estensore della Relazione, la presenza dell'inciso avrebbe potuto far pensare a due cose: a) alla attribuzione al Presidente del Tribunale del solo potere di sorveglianza sul personale amministrativo, con implicita esclusione del potere di sovra-ordinazione e direzione; b) che il legislatore, riconoscendo implicitamente al Dirigente delle Cancellerie la direzione e sovra-ordinazione sul personale amministrativo (cioè, non negandola), avesse voluto surrettiziamente attuare il regime della *“doppia dirigenza”*.

L'eliminazione dell'inciso - secondo la Relazione ministeriale - consentirebbe alla frase *“il presidente del tribunale dirige l'ufficio”*, apparentemente generica, una possibilità di espansione interpretativa fino a comprendere il potere di *“sovra-ordinazione”* sul personale amministrativo e di *“dirigenza”* dello stesso, sia pure con la formula del rinvio alle (non precisate) *“funzioni che gli sono attribuite dalla legge nei modi da questa stabiliti”*; una formula, questa, voluta dal Senato.

Tale ultimo inciso, più che rappresentare un rinvio a norme esistenti, sembra annunciare un programma di futura regolamentazione, esplicitamente

raccomandato dal Senato. E' significativa l' affermazione contenuta nella Relazione ministeriale: *“Le attribuzioni del presidente del tribunale dovranno essere ampliate e meglio definite per legge, al di fuori della presente delega”*. Dal 2 giugno 1999 ad oggi i diarchi giudiziari - il magistrato-dirigente e il dirigente-amministrativo - hanno svolto le loro funzioni in un limbo normativo, le cui incertezze sono state risolte, caso per caso, con spirito di collaborazione e (si presume) con buon senso⁷.

5) L'uscita dal limbo: due novità legislative

Nel frattempo sono giunte a maturazione due rilevanti novità normative (come auspiccate dal citato parere del Senato sul D.Lgs. n. 51/98):

- il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (*“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*), che ha innovato la materia della dirigenza pubblica (cfr., in particolare: *Capo II – Dirigenza*, artt. 13-29), con ciò valorizzando il ruolo del dirigente amministrativo degli uffici giudiziari;
- la l. 25 luglio 2005 n. 150 di riforma dell'ordinamento giudiziario, che ha delegato il Governo, fra l'altro, il duplice compito di *“individuare le competenze dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari”* [art. 1, comma, 1, lett. a)] e di stabilire il riparto di funzioni e attribuzioni fra *“magistrato capo dell'ufficio giudiziario”* e *“dirigente dell'ufficio di cancelleria o di segreteria”*, con frequenti richiami alle regole e ai principi contenuti proprio nel d.lgs. n. 165/2001 sopra-citato.

In sede di esposizione del contenuto degli artt. 1 e 2 del D.Lgs. 240/2006 - frutto delle direttive contenute nella legge-delega n. 150/2005, armoniche con la riforma della dirigenza amministrativa ex D.Lgs. n. 165/2001 - ho anticipato una mia perplessità (cfr. § 2.E), affermando che la soluzione data dal legislatore ai problemi insiti dal sistema diarchico è consistita in un

⁷ Mi permetto una auto-citazione tratta da una relazione tenuta nell'incontro di studio del 13-15 gennaio 2003 organizzato a Roma dal CSM sul tema *“Ragionevole durata del processo civile”*: «Quanto detto [cioè l'eliminazione dell'inciso relativo al potere di sorveglianza sui servizi di cancelleria] non è *deminutio* che debba allarmare i Presidenti di Tribunale, sempre alle prese con l'annoso problema della ricerca delle fonti normative sul “regolamento di confini” fra poteri propri e poteri del Dirigente delle Cancellerie per la direzione del personale amministrativo. E' una precisazione che dovrebbe tranquillizzarli. La regola odierna, a mio parere, dovrebbe essere la seguente: - l'ufficio del Tribunale, unitariamente inteso (magistrati e personale amministrativo) è diretto dal Presidente, perché così dispone l'art. 47 Ord. Giud.; - il rapporto fra Presidente e Dirigente amministrativo in posizione apicale è di reciproca collaborazione; - i dubbi nascenti dalla interpretazione delle norme sui rispettivi poteri, in caso di conflitto, devono essere risolti in base a specifiche norme, se reperite come esistenti nel nostro sistema, nell'attesa (come in mille altri casi) di una futura e più organica regolamentazione, così come auspicata nel citato parere del Senato». (cfr. Barbuto, *Le funzioni del Presidente di Tribunale*, pag. 5; <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/8306.pdf>).

meccanismo che “*sposta il problema un po’ più avanti e, in ultima analisi, in altra sede*”.

Ho il dovere di dimostrarlo.

6) Il meccanismo di gestione e di soluzione dei conflitti fra magistrato-dirigente e dirigente-amministrativo

I primi articoli del D.Lgs. 240/2006 delimitano le sfere di competenze dei due dirigenti, con un evidente arricchimento - lo si è detto - della figura del dirigente-amministrativo, quasi a volerla riscattare dalla sotto-ordinazione del passato e a valorizzarla per il futuro.

Con una metafora si potrebbe dire che i due dirigenti giudiziari rappresentano oggi le rotaie di un unico binario, lungo il quale il treno deve raggiungere una destinazione unica e comune. E’ quindi giustificabile che le due rotaie abbiano pari spessore; è logico che siano parallele.

Ma l’art. 1 stabilisce che il magistrato-dirigente ha la titolarità dell’ufficio, di cui è inequivocabilmente “il capo”; a ciò si aggiunga che, in base all’art. 2, primo comma, a lui spetta il “potere di indirizzo” dell’ufficio stesso, di cui coerentemente deve tenere conto il dirigente amministrativo⁸. La logica vorrebbe che in caso di divergenze di opinioni sia la volontà (e l’indirizzo) del “capo” a prevalere. Così era nel passato, sia pure in base a norme di tenore diverso.

Per il futuro il nuovo regime prevede il meccanismo dell’art. 4, una sorta di *reductio ad unitatem* delle opinioni divergenti, che devono annualmente convergere in un unico documento programmatico, condiviso da entrambi i dirigenti.

In altre parole, i due dirigenti possono dibattere e discutere fin quando vogliono nella quotidianità, ma devono trovare un momento di convergenza all’inizio di ogni anno (al più tardi, il 15 febbraio), in sede di redazione del “Programma annuale”.

Secondo il legislatore la convergenza è tecnicamente possibile perché essi sono agevolati dalle “determinazioni” adottate da altri, in altre sedi; cioè:

- dal direttore regionale o interregionale di cui all’art. 8, per quanto di competenza di tale organo;
- dal direttore tecnico di cui all’art. 5 (solo per i distretti di Roma, Milano, Napoli, Palermo), per quanto di competenza di tale organo;

⁸ Cfr. art. 2, D.Lgs 240/2006: “*Il dirigente amministrativo [...] è responsabile della gestione del personale amministrativo, da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell’ufficio [...]*”.

- dagli organi dell'amministrazione centrale, a seguito delle direttive periodiche (al più tardi annuali, e comunque entro 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio) del Ministro della Giustizia⁹.

Chiarissimo il messaggio del legislatore: le divergenze di vedute fra magistrato-dirigente e dirigente-amministrativo - cioè, i conflitti - devono trovare la loro composizione annuale, entro il 15 febbraio, in un documento programmatico comune, che a sua volta deve essere armonico con le "determinazioni" delle autorità amministrative superiori (del Ministro, del direttore regionale, del direttore tecnico, a cascata).

Se ciò non accade, il conflitto è destinato ad esplodere pubblicamente. Il programma annuale non viene alla luce, perché, per esempio, uno dei due dirigenti non lo firma o, se lo firma, vi appone delle riserve o delle opposizioni.

Il rimedio è contenuto nel secondo comma dell'art. 4, D.Lgs. n. 240/2006 (che però sembra coprire la sola ipotesi della "inerzia" nella adozione del programma, nella sua esecuzione o nella sua integrazione; non le altre ipotesi, quella, per esempio, della divergenza di vedute sugli obiettivi del programma). Interviene il Ministro, dapprima con una formale "messa in mora" ai due dirigenti; poi con la sollecitazione ai dirigenti dell'ufficio giudiziario superiore a surrogarsi nell'adempimento; infine, surrogandosi egli stesso, direttamente, agli inadempienti.

Mi sia consentita una battuta forse obsoleta, ma sempre efficace: l'art. 4 costituisce un tentativo di convergenza delle parallele competenze dei due dirigenti.

Se non si accetta il dogma delle convergenze parallele (o delle parallele convergenti), resta solo la conclusione già anticipata al § 2: il problema delle divergenze strategiche, che potrebbero essere quotidiane e perenni per motivi anche caratteriali, cioè "il conflitto", è spostato un po' più avanti nel tempo (al 15 febbraio) e, in ultima analisi, in altra sede (in quella ministeriale).

E' facile obiettare che *adducere inconvenientes non est solvere argumentum*.

Mi permetto allora di esporre un caso concreto, immaginando la conclusione.

Si supponga che per l'anno prossimo, il 2008, un dirigente-magistrato, sulla base della nota delibera 14 febbraio 2007 del CSM¹⁰, intenda (cominciare ad)

⁹ Si ricorda che il Ministro della Giustizia, al pari di tutti i Ministri, ha il potere-dovere di impartire direttive di "indirizzo politico-amministrativo" (per esempio: la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare; la individuazione delle priorità; la ripartizione tra gli uffici delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie), secondo quanto previsto dall'art. 14 del D.Lgs. n. 165/2001 (espressamente menzionato nell'art. 4, D.Lgs. n. 240/2006), con riferimento all'art. 4 dello stesso decreto.

¹⁰ Si tratta della risposta al quesito formulato da un Presidente di Tribunale "se i magistrati dell'ufficio possano o meno rifiutarsi di tenere udienza [civile] senza assistenza del Cancelliere" (pratica n. 73/QU/2003).

Il CSM ha stabilito: "I dirigenti dovranno [...] favorire, nel progetto organizzativo e nella gestione delle risorse, l'assistenza del giudice alle udienze, dando conto in ogni caso delle eventuali ragioni ostative, anche al fine di evitare l'esposizione del magistrato a rischi di

attivare il servizio di assistenza in udienza del giudice civile (fino ad oggi inesistente in quasi tutti i tribunali) chiedendo al dirigente amministrativo il dirottamento di alcune risorse umane dal settore penale al settore civile. Si supponga che su tale questione insorga una insanabile divergenza. Si supponga che tale divergenza, magari enfatizzata per questioni di principio, comporti il rifiuto della firma congiunta sul “Programma annuale”, perché nessuno spunto risolutivo è reperibile nelle “determinazioni” preliminari degli organi amministrativi regionali e centrali (è improbabile che tali organi si curino *de minimis*).

Quid iuris in sede di risoluzione del conflitto mediante lo strumento tecnico previsto dal secondo comma dell’art. 4 D.Lgs. n. 240/2006?

E’ presto detto: dopo il tentativo di coinvolgimento del presidente della Corte d’Appello e del dirigente della stessa Corte d’Appello (per i soli adempimenti urgenti), il problema sarà risolto dal Ministro della Giustizia (cioè, da un suo funzionario).

Il Ministero potrebbe anche decidere in modo difforme da come ha inteso risolvere il problema il CSM nella nota delibera del 14 febbraio 2007.

Ci si chiede: il magistrato-dirigente otterrà o non otterrà il dirottamento di tre-quattro segretari di udienza dal penale al civile?

7) Reazioni degli “addetti ai lavori”

Nel redigere i paragrafi precedenti non ho tenuto conto delle prime reazioni degli “addetti ai lavori” di fronte al D.Lgs. n. 240/2006.

Tali reazioni non si possono ignorare. Le riporto in forma testuale nelle parti che qui interessano.

7.1) Il Ministero della Giustizia.

La Circolare del 31 ottobre 2006 del Capo del Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria è uno strumento utile per conoscere il pensiero del Ministero sulla portata innovativa, immediata e futura, del D.Lgs. n. 240/2006.

A) Nella premessa si puntualizza che le disposizioni del decreto hanno acquistato efficacia a decorrere dal **27 ottobre 2006**, fatta eccezione per le norme sul decentramento (artt. 6, 7, 8, 9, 10) che entreranno in vigore in un momento successivo all’adozione del regolamento previsto dall’art. 7, c. 4.

B) Al punto 1 della circolare si individuano i poteri del magistrato-capo dell’ufficio, sottolineando che si tratta di poteri organizzativi inseriti nel

responsabilità improprie”; e ancora: “*I Capi degli uffici giudiziari [sono invitati] a disporre che, compatibilmente con le altre funzioni, i cancellieri ed i segretari giudiziari vengano destinati, in via prioritaria, ad adempiere ai compiti di assistenza all’esercizio delle funzioni giurisdizionali*” .

“rapporto funzionale fra capo dell’ufficio e CSM”; con la conseguenza che la sua attività “dovrà proseguire sulla strada indicata dal CSM”.

Incidentalmente si fa cenno al periodo transitorio, nell’attesa dell’elaborazione del primo documento indicato dall’art. 4, con una annotazione di un certo rilievo pratico: “L’organizzazione dell’attività giudiziaria richiede [...] il coordinamento con l’attività del personale amministrativo e l’impiego ragionato delle risorse materiali e finanziarie assegnate al dirigente amministrativo. Tale coordinamento, in attesa della redazione del programma delle attività da svolgere nell’anno, si esprime negli indirizzi del capo dell’ufficio”.

Ciò significa che, nelle more, il coordinamento delle risorse materiali e del personale amministrativo spetta al magistrato-dirigente.

C) Al punto 2, nel trattare le competenze del dirigente amministrativo, la circolare afferma che le funzioni ed i poteri che il decreto gli attribuisce “possono essere esercitati soltanto dai soggetti ai quali sia stato conferito un incarico di funzioni dirigenziali”; pertanto “le norme di cui agli artt. 2 - 3 del D.Lgs n. 240/06 troveranno applicazione solo laddove eserciti le funzioni un dirigente c.d. di seconda fascia”

Ciò significa che laddove non esiste la figura professionale del dirigente di seconda fascia gli artt. 2 e 3 non possono trovare applicazione. La gestione delle risorse materiali e del personale amministrativo dovrebbe spettare la magistrato-dirigente (sul punto cfr. anche delibera del 25 gennaio 2007 del CSM).

D) A proposito dell’adempimento di cui all’art. 4 (cioè, la redazione del “Programma annuale”) la circolare sembra attribuire alla norma una efficacia immediata.

Pur ammettendo che tale adempimento debba avere come presupposto “le determinazioni dei direttori delle istituende direzioni regionali ed interregionali e dei direttori tecnici dei grandi distretti”, la circolare dispone che “i capi degli uffici ed i dirigenti amministrativi possono già prendere in considerazione le determinazioni assunte dall’amministrazione centrale, almeno per le competenze ad esse sicuramente riconducibili, così da rispettare comunque il termine del 15 febbraio 2007¹¹”.

E) La circolare provvede poi ad elencare in dettaglio le competenze del dirigente amministrativo:

- assegna il personale ai vari servizi dell’ufficio;
- controlla l’attività lavorativa;
- controlla l’integrità e l’uso dei beni strumentali;
- controlla la malattia e l’idoneità fisica del lavorator;
- esercita il potere disciplinare per i provvedimenti meno afflittivi (rimprovero verbale e censura);
- gestisce le cause di sospensione del rapporto (infortunio, malattia, cure termali, maternità e paternità, servizio militare);

¹¹ Non risulta che gli uffici giudiziari abbiano ottemperato.

- concede i permessi e le ferie.

F) Quanto alle implicazioni connesse alla qualifica di “funzionario delegato sul piano contabile”, la circolare precisa che “*la complessiva gestione delle risorse e le competenze di funzionario delegato richiedono la piena attuazione della normativa sul decentramento ed in particolare degli artt. 7, 8, e 10 D.Lgs 240/06*”.

Ciò significa che, nelle more, fino a quando non intervenga il regolamento di cui all’art. 7, comma 4, “la complessiva gestione delle risorse deve ritenersi attribuita secondo la normativa già vigente”.

G) La circolare si conclude con la seguente affermazione: “*Le norme di cui ai citati artt. 1-4 D.Lgs 240/2006 possono [...] trovare piena ed integrale applicazione solo dopo l’emanazione del regolamento attuativo di cui all’art. 7, 4° comma ed all’attivazione in concreto delle Direzioni regionali od interregionali*”.

Contiene però una avvertenza finale: «*Ciò consente un’applicazione ‘graduale’ della normativa [...] che richiederà una ulteriore circolare esplicativa alla luce dell’esperienza in concreto realizzata presso gli uffici giudiziari*».

7.2) Il Consiglio Superiore della Magistratura

Il CSM è stato chiamato a dare risposta ad un quesito di un magistrato-dirigente di un ufficio in cui risultava vacante la figura del “dirigente amministrativo di seconda fascia”, alla luce di quanto si legge al punto 2) della circolare 31 ottobre 2006 del Ministero della Giustizia (citata al punto precedente).

A) La risposta è nei seguenti termini: “*omissis ... negli uffici giudiziari ove la dotazione organica non preveda una figura di dirigente amministrativo di c.d. seconda fascia, le funzioni che il D.Lgs n. 240/06 attribuisce al dirigente amministrativo (art. 2, 3, 4) [...omissis...] le competenze dei dirigenti amministrativi dovranno essere svolte dal magistrato dirigente dell’ufficio, che in tal modo concentra su di sé, temporaneamente, tutte le competenze dirigenziali dell’ufficio*”.

Per giustificare tale soluzione il CSM afferma che le funzioni di cui agli artt. 2, 3, 4 del D.Lgs citato “*non possono essere esercitate dai dipendenti inquadrati in aree funzionali corrispondenti alla figura professionale del direttore di cancelleria o a quella del cancelliere*”.

B) Interessante è una affermazione incidentale contenuta nella stessa delibera.

Dopo l’individuazione delle attribuzioni spettanti al magistrato-dirigente e al dirigente-amministrativo, nella delibera si legge: “*Il coordinamento tra l’attività giudiziaria e l’attività del personale amministrativo interviene nel momento della redazione del programma annuale da parte del magistrato capo dell’ufficio giudiziario unitamente al dirigente amministrativo ad esso*”.

proposto (art. 4): sino alla redazione di tale programma, il coordinamento appare garantito dal potere di indirizzo esercitato dal primo".

Non è chiaro se tale affermazione riguardi solo l'attuale periodo transitorio, cioè il periodo di attesa della redazione del primo "Programma annuale" o riguardi anche il futuro, quando il D.Lgs. n. 240/06 entrerà a regime.

Nel primo caso, si tratta di una affermazione analoga a quella della circolare ministeriale [cfr. punto B), del § precedente].

Nel secondo caso, si tratta di una interpretazione della normativa che è idonea a risolvere ogni conflitto che dovesse sorgere fra magistrato-dirigente e dirigente-amministrativo nell'arco di tutto l'anno, da un febbraio all'altro. In ogni conflitto infra-annuale, anche occasionale, sarebbe prevalente la decisione del capo dell'ufficio (cioè del magistrato-dirigente), salvo la sua composizione armonica in sede di stesura del "Programma annuale".

Una tale interpretazione, se confermata in prosieguo¹², farebbe ritenere superate le perplessità da me manifestate nel trattare la questione della decisione finale del Ministro della Giustizia.

7.3) Ancora il Ministero della Giustizia.

In una recente circolare del marzo 2007 il Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, nel trattare diversi argomenti riguardanti le risorse destinate agli uffici giudiziari per il corrente anno, in chiusura, ha ritenuto di affrontare il discorso del "decentramento", ovvero delle fasi di attuazione del D.Lgs. n. 240/2006.

Si afferma nella circolare:

- che nel corso del 2007 la legge troverà piena attuazione con l'emanazione del regolamento previsto dall'art. 7;
- che la precedente circolare del 31 ottobre 2006 ha consentito la prima applicazione del D.Lgs n. 240/2006 "*affidando ai dirigenti amministrativi la gestione del personale giudiziario*"; e che "*allo stato solo elementi parziali del decreto legislativo sono stati attuati*"
- che attualmente "*si risente della scarsa presenza di dirigenti amministrativi dovuta all'amplissima scopertura di organico*";
- che è motivo di soddisfazione constatare che "*il ruolo del dirigente amministrativo sia sempre più apprezzato dai capi degli uffici*" e che "*il clima di separatezza e, talvolta, di conflitto tra magistrati titolari dell'ufficio e dirigenti amministrativi sia sempre più in fase di superamento*".

¹² Tale tesi potrebbe essere confermata attribuendo rilievo alla frase "*Il dirigente amministrativo [...] è responsabile della gestione del personale amministrativo, da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio [...]*", presente nell'art. 2, primo comma, D.Lgs n. 240/2006.

8) Il parere del C.S.M. sullo schema del D.Lgs. n. 240/2006.

E' interessante leggere il parere del C.S.M. del 19 gennaio 2006 (trasfuso nella "Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia"¹³) sullo schema del D.Lgs. in esame.

Tralasciando alcuni punti che non interessano la presente relazione (o risultano superati dalle modifiche subite dallo schema in sede di approvazione), il C.S.M. manifesta le seguenti perplessità:

- la previsione dell'art. 4, secondo cui il programma annuale può essere modificato durante l'anno "su concorde iniziativa del magistrato capo e del dirigente", stabilisce una "unanimità di intenti" che "potrebbe essere di ostacolo alle successive modificazioni di programma e causa di possibili conflitti";
- il rapporto di collaborazione fra magistrato-dirigente e dirigente-amministrativo "non risulta affatto regolato", perché manca la disciplina sulle "modalità di attuazione della collaborazione", sugli "strumenti interni per la risoluzione dei conflitti", sulle "conseguenze derivanti dalla mancata conforme attuazione del programma";
- le conseguenze dell'inerzia di cui al secondo comma dell'art. 4, unico caso in cui sia previsto un meccanismo risolutivo del conflitto, non contengono la "distinzione riguardo al soggetto al quale la stessa va imputata, così che l'inerzia dell'uno rimane confusa con quella dell'altro";
- non è previsto un termine temporale per la configurazione della "inerzia" rilevante ai fini dell'applicazione degli strumenti risolutivi, per cui "non è possibile determinare il momento in cui l'inerzia diventi giuridicamente rilevante";
- non è previsto alcuno strumento per rilevare l'inerzia dei due dirigenti, per cui tale fenomeno "potrebbe non giungere all'attenzione del Ministro";
- non pare coerente con il sistema costituzionale "l'attribuzione al Ministro dei poteri decisori in una materia che coinvolge direttamente le determinazioni organizzative che ricadono nella competenza del magistrato dirigente"¹⁴.

¹³ Cfr. "Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia", Quaderni del CSM, n. 151 del 27 luglio 2006, pagg. 335-240 (Relazione approvata a maggioranza il 27 luglio 2006; relatore SALME').

Si vedano anche: parere del 22 maggio 2003 richiesto dal Ministro della Giustizia; parere 15 luglio 2004 sul d.d.l. "Delega al Governo per la riforma dell'Ordinamento giudiziario", a seguito delle innovazioni introdotte dalla Commissione II – Giustizia della Camera dei Deputati.

¹⁴ Sul punto cfr. anche MARINI (*Ridisegnati i compiti dei dirigenti*, in Guida al diritto, 2006, n. 35, pag. 38): "... omissis ... l'attribuire al ministro della Giustizia la soluzione di conflitti fra il capo dell'ufficio e il dirigente amministrativo ribalta la gerarchia di valori fissata in Costituzione"; e ancora: "il programma annuale ha diretta incidenza sull'esercizio dell'attività giurisdizionale e non rappresenta una mera programmazione di attività esecutive. Altre soluzioni sarebbero state possibili per rispettare in modo corretto la dialettica fra giurisdizione e amministrazione senza attribuire al rappresentante dell'Esecutivo un potere di intervento e di

9) Conclusioni.

Al termine del commento delle norme più interessanti riguardanti il rapporto magistrato-dirigente e dirigente-amministrativo, occorre fare una considerazione che ricorda la proverbiale fatica di Sisifo.

Il d.d.l. Mastella n. 2428/C intende modificare radicalmente l'impianto delle principali norme del D.Lgs n. 240/2006.

A parte l'art. 1 (al quale verrà aggiunto un corposo comma 1-bis) e l'art. 2 (che sarà modificato nel comma 1, e si arricchirà di un comma 2-bis), l'art. 4 risulta totalmente innovato, diventando una lunghissima disposizione di ben di 5 commi.

Tutto quanto detto in precedenza è destinato ad essere vanificato.

Tutti dovremo cominciare daccapo a studiare le norme (per quanto mi riguarda, non prima che il d.d.l. n. 2428/C diventi legge vigente).

decisione che può incidere direttamente sull'attività giurisdizionale". L'A. così conclude: "La natura ideologica di alcune soluzioni e la modesta qualità tecnica del testo normativo hanno prodotto soluzioni non condivisibili sul piano costituzionale e ordinamentale e lasciano aperte questioni delicatissime che rischiano di incidere negativamente anche sugli aspetti condivisibili della riforma".

PARTE SECONDA

[i temi della discussione]

Non resta che affrontare alcuni temi di discussione suggeriti nella scheda del programma.

1) Individuazione delle «priorità».

Una parte rilevante del «Programma annuale» deve essere dedicata alla individuazione delle «priorità», non essendo concepibile che la gestione amministrativa di un ufficio giudiziario possa “vivere alla giornata” nel tentativo di una (impossibile) soluzione paritaria di tutti i problemi esistenti.

Nelle strategie aziendali vi è la prassi della individuazione degli obiettivi da realizzare, alcuni in tempi brevi, altri in tempi medi o lunghi.

Nella strategia di un ufficio giudiziario l'obiettivo di gran lunga più rilevante - da realizzare in tempi necessariamente medi o lunghi - è la “durata ragionevole dei processi”, diventato ora un principio costituzionale, anche a seguito delle decisioni della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo e delle pressioni del Consiglio d'Europa.

Esistono anche altri obiettivi, meno drammatici ma sicuramente rilevanti per la migliore funzionalità delle strutture: pianta organica in evoluzione, equilibrio fra le sezioni, sperequazioni nella distribuzione degli affari, condizioni di lavoro, uso delle risorse.

2) Una strategia unica: dalla “*vision*” del problema alla “*mission condivisa*”, attraverso il “progetto per obiettivi”.

L'individuazione degli obiettivi passa attraverso fasi preparatorie indefettibili. Mi permetto di descriverle in via generale ed astratta: una sorta di paradigma operativo.

E' doveroso per me dare una informazione preliminare. Le fasi che descriverò sono state concretamente attuate a Torino in uno specifico progetto pluriennale, impostato nel dicembre 2001 e ora in fase di completamento, mirato a raggiungere l'obiettivo della “durata ragionevole del processo civile” secondo i canoni suggeriti dalla Corte dei diritti dell'uomo (e anche dalla “legge Pinto”) (cfr. primo riquadro nelle pagine seguenti).

Prima fase: *vision* corretta dell'obiettivo (o degli obiettivi).

E' necessario iniziare con una o più discussioni con i collaboratori più stretti (nel nostro caso, alcuni presidenti di sezione, il dirigente amministrativo, alcuni direttori di cancelleria).

Oggetto della discussione sono:

- rassegna di tutti i problemi irrisolti che esigono una soluzione, nessuno escluso;
- graduatoria dei problemi in base alla urgenza, alla loro risaleza nel tempo, alla difficoltà di soluzione;
- analisi dei tentativi fatti nel passato per la soluzione e delle ragioni del fallimento;
- selezione dei problemi da risolvere entro un periodo predeterminato, breve o lungo (anche pluriennale); previsione delle risorse occorrenti (in genere, risorse umane da selezionare fra quelle esistenti e da “dirottare”);
- discussione sulla compatibilità di più progetti avviati contemporaneamente;

Seconda fase: trasformazione della *vision* in *mission* (dal “problema” al “progetto per obiettivo”)

- trasformazione del “problema” scelto come prioritario (o dei problemi prioritari) in “obiettivi” o “risultati” da raggiungere entro una certa scadenza;
- elaborazione di un “progetto” più o meno analitico (contenente anche un cronoprogramma della sua progressione verso la realizzazione dell’obiettivo);
- individuazione di un “responsabile del progetto”, non in base alla sua idoneità tecnica (l’esperienza può essere acquisita sul campo), bensì con il criterio della scelta del collaboratore più ottimista e convinto, quello che più crede alla possibilità di soluzione del problema;
- acquisizione del consenso dei più stretti collaboratori per l’avvio del progetto.

Terza fase: trasformazione della *mission* in *mission condivisa*

- informazione a tutti gli interessati (magistrati, personale di cancelleria, collaboratori) sulle caratteristiche del “progetto” (o dei progetti), mediante riunioni settoriali e generali;
- stimolazione degli interessati a rimettere in discussione i punti di vista e le ipotesi della dirigenza (con eventuale accantonamento del progetto se non ritenuto utile dagli interessati, ma con prospettazione di progetti alternativi);
- franchezza sull’assenza di previsione di “premi o ricompense”¹⁵ per la realizzazione del risultato, facendo leva solo sulla gratificazione derivante dal “far bene il proprio lavoro”;

¹⁵ Per la verità, nella versione originaria del “Programma Strasburgo” di cui si dirà oltre, le ricompense e i premi erano previsti. Si trattava della qualificazione del programma quale “progetto finalizzato” che all’epoca comportava una gratificazione economica per il personale amministrativo coinvolto (il c.d. “premio di produttività”, poi eliminato dagli accordi sindacali). Per i magistrati vi era l’esplicito impegno del capo dell’ufficio di mettere in evidenza, sia nei pareri per la progressione in carriera sia nei pareri per ottenere incarichi, il grado di partecipazione al progetto e il contributo dato da ciascuno per la realizzazione del risultato.

Successivamente, abbandonata la strada dei premi (ritenuta un po’ stucchevole e in taluni casi controproducente), il coinvolgimento dei protagonisti - magistrati e personale amministrativo, compresi i dirigenti apicali - è stato ottenuto con due stimolazioni: a) evitare rischi personali per future rivalse ex

- tenere conto che alcuni interessati non accettano di essere coinvolti (è un dato fisiologico); necessità di non isolarli, né umiliarli, ma fare in modo che essi non ostacolino il progetto e si limitino ad osservarne lo sviluppo con neutralità, accettando anche il loro scetticismo;
- coinvolgimento emotivo degli interessati in modo che la *mission* diventi un obiettivo individuale proprio (condiviso da ciascuno), con la leva psicologica della accettazione di una sfida;
- stimolazione dell'impegno individuale (e di équipe) verso l'obiettivo, facendo emergere la passione per il conseguimento del risultato ("passione" nel duplice significato di "trasporto per qualcosa" e di "sofferenza gratificante").

Quarta fase: realizzazione della *mission condivisa*:

- utilizzare il meccanismo delle deleghe, anche per incombenze temporanee e minori o per sub-progetti mirati ad obiettivi intermedi;
- utilizzare il sistema delle informazioni periodiche sull'andamento del progetto, menzionando il contributo di tutti i principali protagonisti;
- mostrare ottimismo anche quando l'andamento del progetto non sia brillante; non colpevolizzare nessuno;
- riaggiustare il tiro sui tempi e sulle modalità di realizzazione del risultato;
- stimolare la soddisfazione individuale per i risultati parziali di segno positivo;
- riunioni, dopo le scadenze intermedie e alla scadenza finale, per la verifica e la discussione dei risultati;
- qualificare come "successo" anche la realizzazione parziale del risultato;
- ricominciare dal punto di arrivo per attivare un nuovo progetto.

3) Esperienze concrete relative all'obiettivo della "durata ragionevole del processo".

A titolo di esempio, affinché il discorso precedente non sembri teorico, segnalo tre progetti impostati a Torino (di cui due in fase di avanzata realizzazione) concernenti la durata ragionevole dei processi.

Di essi si è dato conto proposte tabellari dei bienni 2006-2007, 2004-2005, 2002-2003 (oltre che nelle informative annuali ai fini del discorso inaugurale).

art. 5, legge Pinto n. 89/2001; b) dimostrare con uno scatto di orgoglio di saper risolvere con le proprie forze una "fetta di crisi", nell'attesa delle (più volte) preannunciate riforme strutturali. Entrambe le stimolazioni sono state recepite con convinzione da tutti.

Un progetto pluriennale: “programma Strasburgo”

L'applicazione più significativa della strategia delineata al § 2) riguarda il “Programma Strasburgo”, un progetto organizzativo varato del dicembre del 2001 e inserito nelle proposte tabellari del biennio 2002-2003.

Il progetto è di durata pluriennale ed è ancora in corso. Incentrato su un decalogo di 20 “prescrizioni e consigli” su come gestire le cause utilizzando al massimo l'art. 175 c.p.c., mira ad un obiettivo: l'azzeramento di tutte le cause civili ultra-triennali e la instaurazione di una prassi generalizzata di durata infra-annuale di tutte le cause civili contenziose.

Periodicamente si effettua il monitoraggio mirato delle pendenze.

L'ultimo censimento - al data del 30 novembre 2006 - ha dato i seguenti risultati,

A) Nelle sede centrale:

- le cause infra-triennali (non “a rischio Pinto”) sono in totale n. 21.589 e rappresentano il **97,34%** del totale sotto osservazione (che è di n. 22.456); tali cause hanno le seguenti caratteristiche:
 - n. 14.780 sono cause di un anno (65,82%);
 - n. 4.917 sono cause di due anni (21,89%);
 - n. 1.892 sono cause di tre anni (8,42%);
- le cause ultra-triennali (“a rischio Pinto”) sono in totale n. 867 e rappresentano il **3,86%** del totale sotto osservazione (si ripete: n. 22.456); tali cause hanno le seguenti caratteristiche: a) il 2,8% è rappresentato dalle cause di quattro anni (a rischio lieve); b) il 1,05% è rappresentato dalle cause ultra-quadriennali (a forte rischio).

Tutto ciò significa che la sede centrale del Tribunale di Torino (che nel 2005 ha già assorbito le vecchie cause delle Sezioni distaccate, quelle anteriori al 2001, nell'ordine di diverse centinaia) ha, oggi, un arretrato che è costituito in assoluta prevalenza da cause di UN ANNO (pari a due terzi circa del totale) e “soffre” per la legge Pinto solo per il 3,86% del totale (1,05% se il parametro di rischio è l'ultra-quadriennialità)

B) Nelle 4 Sezioni distaccate

La totalità delle cause “ultra-triennali” (quelle “a rischio-Pinto” per così dire “*intrinseco*”) sono n. 664 complessivamente.

Il rapporto percentuale fra cause ultratriennali (n. 664) e arretrato globale (n. 4.009) è pari al **16,56%**.

E' da segnalare che:

- le cause vecchissime (anteriori al 2001), quelle “a fortissimo rischio Pinto”, sono totalmente scomparse (perché trasferite nella sede centrale nel 2005 e pressoché esaurite)
- le cause iscritte nel 2001 (“a forte rischio Pinto”) sono n. 43;
- le cause iscritte nel 2002 (“a rischio Pinto di grado modesto”) sono n. 212;
- le altre sono state iscritte nel periodo 2003-2007.

Un progetto a breve scadenza: esaurimento delle cause ante-99

Si tratta di un sub-progetto mirato, inserito nel “programma Strasburgo” citato. Nel corso degli anni ci si è accorti che esisteva uno “zoccolo duro” di cause vecchissime di difficile esaurimento, pendenti in prevalenza nella sez. 2^a civile competente per le cause ereditarie, testamentarie e di diritti reali (servitù, usucapione e simili).

Nel settembre 2006 si è deciso di impostare un sub-progetto avente come obiettivo l’esaurimento in tempi brevissimi (entro un semestre) delle cause di durata superiore ad otto anni, tutte previamente censite e analizzate. Al Presidente della Sez. 2^a (la Dott.ssa Brunella Rosso) è stato conferito l’incarico specifico di assicurare, mediante raccomandazioni e interessamento personale, il loro esaurimento nel termine di scadenza del progetto.

La dott.ssa Rosso ha redatto il 18 febbraio 2007, dopo 4 mesi, una relazione interlocutoria descrivendo tutte le operazioni compiute (censimento; contatti con i giudici assegnatari dei fascicoli; sorveglianza sugli adempimenti; riscontro intermedio alla data del 1° gennaio 2007; nuovo censimento e nuove sollecitazioni; riscontro ulteriore al 15 febbraio 2007)

I risultati sono stati i seguenti:

- al 15.9.2006: cause iscritte a ruolo in epoca anteriore al 1999 = **n. 31**;
- all’ 1.1.2007: idem = n. 12;
- al 15.2.2007: idem = **n. 8** (solo nelle nelle Sezioni 1^a, 2^a); di cui n. 3 già assegnate a sentenza; n. 3 con udienza di precisazione conclusioni fissata a breve; n. 1 (una causa di divisione) in fase di definizione a seguito della vendita del bene avvenuta il 25 gennaio 2007.

Progetto di media durata: “**DRPP- Durata Ragionevole Processo Penale**”.

(in fase iniziale).

E’ stato individuato un responsabile del progetto (il presidente di sez. Algotino).

Sono state indicate le tappe iniziali di tipo conoscitivo.

1^a fase.

Per le sezioni dibattimentali: a) censimento (anche a mano, se il programma RE.GE-rel non è in grado di farlo), di tutti i processi a citazione diretta in attesa di udienza (con udienza fissata o non fissata); b) censimento di tutti gli altri processi; confronto con le statistiche ufficiali.

Per la sez. Gip-Gup: a) censimento di tutti i procedimenti conclusi con decreto penale e ancora pendenti (con decreto non notificato o in corso di notifica); censimento di tutte le richieste di decreto penale; b) censimento degli altri processi; confronto con le statistiche ufficiali.

2^a fase

Individuazione per ciascun processo pendente di alcune date rilevanti ai fini del progetto: a) data del commesso reato (e anche della prescrizione ultima, quella massima, tenendo conto di tutti i possibili atti interruttivi); b) data di inizio del procedimento in Procura; c) data di arrivo/registrazione del fascicolo in Tribunale; d) data di scadenza del triennio o quadriennio (“durata ragionevole”) a decorrere dall’inizio del procedimento in Procura

Esaurimento delle due fasi entro il mese di maggio 2007.

Seguirà la 3^a fase, di tipo operativo, che comporterà delle scelte omogenee e condivise. Occorrerà il coinvolgimento di tutte le sezioni, della Procura della Repubblica e del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati per la predisposizione di un **protocollo comune** (“*Compendium de bonnes pratiques*”, secondo la raccomandazione della CEPEJ del Consiglio d’Europa) che serva a realizzare il seguente obiettivo: durata massima del processo penale in tre-quattro anni complessivamente, di cui 18-24 mesi in Procura; uno-due anni in Tribunale (compresa la eventuale fase GIP-GUP).

4) Esperienze concrete relative ad obiettivi diversi

Nel trattare l'argomento "priorità" si è detto che non esiste solo la questione della "*durata ragionevole dei processi*".

In un ufficio giudiziario si presentano di volta in volta altri problemi che riguardano la struttura stessa dell'ufficio e che esigono una soluzione, spesso urgente.

Per comodità, chiameremo "progetti strutturali" le iniziative volte a risolvere questioni di pianta organica, equilibrio fra sezioni, distribuzione degli affari, condizioni di lavoro, uso delle risorse.

A titolo di esempio, sempre per dare concretezza alle "teorie" esposte al § 2 della Parte seconda, espongo alcuni progetti di cui ho dato conto nelle "proposte tabellari biennali" (dal 2001-02 al 2006-07), sia nel momento della impostazione che in quello della realizzazione (totale o parziale).

Progetti strutturali per il settore civile

- istituzione ex novo della Sezione 9^a civile (avente anche la funzione di "Sezione specializzata in materia di proprietà industriale e intellettuale" ex lege n. 273/2002 e D.Lgs. n. 168/2003) per tre scopi simultanei, interamente conseguiti: alleggerire la Sez. 8^a civile degli affari relativi alla immigrazione (poi devoluti in buona parte ai Giudici di pace); alleggerire le Sez. 1^a, 2^a, 3^a, 6^a, 8^a civ. delle cause non specialistiche relative alle obbligazioni contrattuali e alle opposizioni a decreti ingiuntivi; trovare una idonea sistemazione ad un Presidente di Sezione (contrassegnato da N.N.), prima collocato in soprannumero alla Sez. 7^a civile;
- potenziamento della Sez. 7^a civile ("Sezione del diritto di famiglia"), mediante una modifica della pianta organica; oggi la Sezione conta su 10 magistrati (1 presidente e 9 giudici, di cui due addetti alle funzioni di giudice tutelare);
- ristrutturazione della Sez. 8^a civile mediante una riduzione delle competenze;
- ristrutturazione numerica delle Sez. 1^a, 2^a e 8^a civile (la cui riduzione di organico ha consentito, in parte, la creazione della Sez. 9^a civile);
- razionalizzazione del servizio decreti ingiuntivi, mediante delega (per il solo coordinamento del servizio) al Presidente di Sezione Denaro.

Progetti strutturali per il settore penale

- potenziamento, mediante modifica della pianta organica, del Tribunale del riesame (Sez. 2^a penale), che oggi può contare su 9 magistrati (un presidente e otto giudici), oltre ad un decimo magistrato (un giudice della 1^a Assise, che tiene una udienza a settimana presso la Sez. 2^a);
- razionalizzazione del lavoro nelle due Corti d'Assise in relazione agli affari riguardanti le misure di prevenzione, affidate alle stesse come "competenza tabellare" esclusiva;
- creazione di un nuovo modulo organizzativo dei turni per le direttissime; i turni sono gestiti in modo paritario dalle Sez. 1^a, 3^a, 4^a, 5^a penali anche per i processi astrattamente attribuibili *ratione loci* alle Sezioni distaccate, con conseguente alleggerimento del carico di lavoro penale nelle quattro Sezioni distaccate, il cui organico risulta sotto-dimensionato rispetto alle reali esigenze;
- aggiornamento del modello organizzativo dell'abbinamento fra 4 Sezioni penali (1^a, 3^a, 4^a, 5^a) e altrettanti gruppi omogenei di Pubblici Ministeri.

(L'unica riforma non ancora "a regime" è quella riguardante il coinvolgimento dei giudici addetti alle due Corti d'Assise nell'ordinario funzionamento delle Sez. 1^a, 3^a, 4^a, 5^a, il cui numero di magistrati è stato parificato portandolo a 32, divisi paritariamente nelle quattro strutture; una riforma impostata nelle vecchie tabelle e non ancora completata a causa di vicende estranee alla volontà dell'Ufficio di Presidenza).

Progetti strutturali per le quattro sezioni distaccate

- alleggerimento del carico di lavoro civile mediante trasferimento nella sede centrale di tutte le cause di durata ultra-quadriennale (in numero di centinaia) e, per il futuro, di tutte le cause civili di divisione, scioglimento di comunioni, appelli, successioni (oltre alle esecuzioni immobiliari, accentrate nella sede principale di Torino fin dal 2000);
- alleggerimento del carico di lavoro penale mediante trasferimento nella sede centrale di tutti i processi con rito direttissimo;
- organizzazione del servizio di fissazione delle udienze penali mediante lo strumento organizzativo dell' abbinamento con altrettante sezioni centrali;
- coinvolgimento dei nove giudici addetti alle 4 sezioni nelle riunioni periodiche delle Sezioni centrali (civili e penali) ai fini dello "scambio delle informazioni".

Progetti strutturali per l'intero ufficio

- intervento sulla pianta organica dei giudici, realizzando l'obiettivo del "pareggiamento delle risorse umane" nel settore civile e nel settore penale (80 magistrati al civile; 80 magistrati al penale; 2 con funzioni promiscue; anziché 78, 83, 1, fino al 2004);
- creazione di un gruppo di lavoro denominato "U.I.T. – Ufficio informatico del tribunale", mediante utilizzazione dei c.d. "magistrati informatici di riferimento", nominati di concerto con i Referenti distrettuali per l'informatica;
- potenziamento della rete informatica interna, con postazioni fisse di accesso riservate a tutti i magistrati e a tutto il personale amministrativo;
- attivazione del "Bollettino in rete", riservato a tutte le comunicazioni interne dell' Ufficio di Presidenza (decreti, circolari, variazioni tabellari, bandi, statistiche, aggiornamenti, novità, avvisi) gestito dalla Segreteria della Presidenza;
- ulteriore potenziamento del "Bollettino", trasformato in un vero e proprio "archivio informatico" (con documenti pregressi dal 2001 in poi), reso accessibile a tutti i magistrati e a tutto il personale amministrativo, anche delle sezioni distaccate, e ad uffici esterni (Presidente della Corte d'Appello, Consiglio Giudiziario), con aree messe a disposizione dei Referenti per la formazione, della Giunta locale dell'A.N-M., del Responsabile per la sicurezza ex lege n. 626/94, della Biblioteca;
- potenziamento del "Servizio Statistico" (attivato fin dal gennaio 2001) mediante elaborazione di statistiche semestrali (globali e individuali), sempre accompagnate da un commento esplicativo dell'Ufficio di Presidenza (il tutto inserito nel "Bollettino in rete", dove è presente un archivio completo dal 2001 al 2006);
- programmazione (ed esaurimento) delle visite mediche, comprese le visite oculistiche per il personale e i magistrati che usano il P.C., prescritte dal D.Lgs 19 settembre 1994, n. 626 e succ. modif. in tema di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro;
- perfezionamento del "modulo organizzativo non accentrato", con lo strumento delle deleghe per specifici incarichi ai Presidenti di sezione ex art. 47-*quater*, secondo comma Ord. Giud.;
- soluzione definitiva del fenomeno della "permanenza ultra-decennale" dei magistrati (fenomeno praticamente azzerato);

5) Altri temi della discussione.

Nella scheda di presentazione del programma dell'incontro sono indicati altri temi di discussione (oltre quello della "individuazione delle priorità", già trattato nei §§ 1-4 della Parte seconda).

- a) verifica della rispondenza alle esigenze concrete;
- b) sopravvenute esigenze dell'ufficio;
- c) mancata predisposizione o esecuzione del programma annuale;
- d) mancata adozione di modifiche indispensabili;
- e) soluzione dei conflitti insorti nell'ambito della programmazione e gestione dei conflitti.

5.A) Ritengo che i punti c), e) (mancata predisposizione o esecuzione del programma annuale; gestione dei conflitti insorti nell'ambito della programmazione; soluzione di tali conflitti) risultino trattati, sia pure in modo non esaustivo, nella Parte prima di questa relazione (cfr., in particolare il § 6, a proposito della gestione e soluzione dei conflitti, e il § 8, a proposito della "inerzia" dei due dirigenti apicali).

Restano da esaminare i temi residui:

- verifica della rispondenza alle esigenze concrete;
- sopravvenute esigenze dell'ufficio;
- mancata adozione di modifiche indispensabili.

5.B) Per tutti i problemi riguardanti la pianta organica dei magistrati e più in generale le attività dei magistrati, i tre temi citati possono essere unificati – *de iure condito*, oggi - sotto l'unico denominatore comune delle "variazioni tabellari in via d'urgenza", di cui all'art. 7-bis, comma 2, Ord. Giud.: "*Le deliberazioni di cui al comma 1 [concernenti le proposte tabellari a cadenza biennale] sono adottate dal Consiglio superiore della magistratura [omissis] e possono essere variate nel corso del biennio per sopravvenute esigenze degli uffici giudiziari, sulle proposte dei presidenti delle corti di appello, sentiti i consigli giudiziari. I provvedimenti in via di urgenza, concernenti le tabelle, adottati dai dirigenti degli uffici sulla assegnazione dei magistrati, sono immediatamente esecutivi, salva la deliberazione del Consiglio superiore della magistratura per la relativa variazione tabellare*".

Si tratta di materia trattata ampiamente dalle Circolari periodiche del CSM sulle Tabelle, che hanno dato origine al c.d. "diritto tabellare", una sorta di "diritto vivente" unanimemente ritenuto vincolante.

E' arduo sostenere che le disposizioni in materia di "programma annuale" ex art. 4 D.Lgs. n. 240/2006, data la loro sostanziale genericità, possano in qualche modo influire sul sistema ordinamentale vigente, peraltro ampiamente collaudato, se non nei limiti di un obbligo di mero inserimento nel citato programma annuale delle "variazioni tabellari in via d'urgenza" adottate con la procedura tradizionale.

5.C) Diverso è il discorso per le altre materie, quelle estranee alla disciplina tabellare; *in primis* la modifica della distribuzione del personale amministrativo fra i veri servizi e, più in generale, la diversa distribuzione delle risorse (umane, materiali, finanziarie).

La “*verifica della rispondenza alle esigenze concrete*” altro non è che l’attività di competenza dei due dirigenti apicali nella fase di elaborazione e redazione del programma annuale.

Stando a quanto dispone l’art. 4, primo comma, il magistrato-dirigente e il dirigente-amministrativo devono (concordemente) tenere conto “*delle risorse disponibili ... indicando le priorità*”. In altre parole, devono verificare che le risorse corrispondano alle esigenze e devono programmare di conseguenza gli obiettivi da realizzare.

Tale attività, che è una sorta di ricognizione e studio dello “stato dell’arte”, deve essere seria e approfondita e deve essere impostata con realismo e senso pratico, senza polemiche o recriminazioni. Ovviamente devono essere messe in evidenza le contraddizioni derivanti dalla limitatezza delle risorse in rapporto all’ampiezza dei compiti e all’importanza degli obiettivi.

Le “*sopravvenute esigenze dell’ufficio*” è una espressione che compare nel primo comma dell’art. 4 per giustificare gli interventi di modifica durante l’anno del programma già redatto a inizio anno.

E’ una “correzione di tiro” rispetto agli obiettivi prefissati.

Elaborare una casistica di tale esigenze è difficile; anche superfluo data la gamma delle evenienze.

E’ importante però che la norma abbia previsto tale possibilità, rimessa alla discrezionalità (concorde) dei due dirigenti, per evitare che la gestione dell’ufficio resti ingessata negli schemi elaborati nella fase iniziale.

La “*mancata adozione di modifiche divenute indispensabili per la funzionalità dell’ufficio*” è una espressione che compare nel secondo comma dell’art. 4 per giustificare l’intervento, dapprima sollecitatorio e poi surrogatorio, del Ministro della Giustizia.

E’ una delle ipotesi di “inerzia” (equiparata alla “mancata predisposizione del programma” e alla sua “mancata esecuzione”) oggetto di riserve del CSM nel citato parere del 19 gennaio 2006 (cfr. § 8, Parte prima).

5.D) Vale qui quanto detto nel § 9 della Parte prima.

Il d.d.l. Mastella n. 2428/C intende modificare radicalmente l’art. 4, oggetto di questa relazione.

Nel nuovo testo alcune delle espressioni sopra-menzionate sono destinate a scomparire, altre riceveranno una nuova formulazione; l’impostazione delle conseguenze dell’ “inerzia” sarà modificata.

Sarà necessario un secondo incontro di studio, analogo a quello di oggi, per ridiscutere gli stessi temi sotto una angolazione diversa e (si spera) meno problematica.

Torino, 12 aprile 2007.

Mario Barbuto