A12

UNIVERSITÀ di VERONA
Polo scientifico e didattico
STUDI SULL'IMPRESA
Vicenza

Fondazione Studi Universitari
di Vicenza

Pubblicazione nell'ambito della Convenzione tra Tribunale di Vicenza e Università di Verona "Tribunale e università: insieme a servizio del territorio".

La pubblicazione è stata possibile grazie ai fondi del Polo scientifico e didattico Studi sull'impresa di Vicenza dell'Università di Verona.

Le sfide future per la giustizia

La giustizia come azienda?

a cura di
Federico Brunetti
Alberto Rizzo
Mauro Tescaro

Prefazione di
Alessio Zaccaria

Introduzione di
Mauro Tescaro

Contributi di
Federico Brunetti
Antonino Cappelleri
Paolo Doria
Luciano Giacomelli
Alberto Rizzo
Pierantonio Zanettin

Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXX
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-3365-1

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.

I edizione: luglio 2020

Indice

7 Prefazione
Alessio Zaccaria

9 Introduzione
Mauro Tescaro

13 Uffici giudiziari: da una nuova cultura dell'organizzazione alla *governance* territoriale
Alberto Rizzo

51 Il punto di vista di un Procuratore della Repubblica
Antonino Cappelleri

59 Il punto di vista di un parlamentare vicentino
Pierantonio Zanettin

63 La testimonianza di un'esperienza aziendale, con qualche corollario
Luciano Giacomelli

69 La formazione del giurista: l'impresa di servizi legali o il *vir bonus dicendi peritus*?
Paolo Doria

83 Il punto di vista dell'economia aziendale
Federico Brunetti

Le sfide future per la giustizia
ISBN 978-88-255-3365-1
DOI 10.4399/97888255336511
pag. 7–8 (luglio 2020)

Prefazione

Alessio Zaccaria*

Vicenza è un'isola felice.

La piena sinergia e la costante collaborazione tra i principali attori della quotidiana vita giuridica — avvocati, notai, magistrati — hanno consentito di dare vita a un modello di organizzazione giudiziaria di straordinaria efficienza.

È una straordinaria congiuntura, quella che la città sta vivendo in quest'epoca, che, in qualche misura almeno, la ripaga dei tempi bui trascorsi in un non lontano passato, e il cui concretizzarsi, al di là dell'encomiabile impegno dei professionisti vicentini, che mai hanno smesso di spendersi per la rinascita, è sicuramente dovuto all'assunzione della guida del Tribunale da parte del presidente Rizzo. Perché i modelli possono essere quanto si vuole bene immaginati e coscienziosamente costruiti, ma poi sta agli uomini farli funzionare in modo adeguato, sfruttandone tutte le potenzialità.

In ciò, bisogna riconoscerlo, il presidente Rizzo è un vero "maestro", certamente nel senso generale, proprio della lingua italiana, e a noi tutto noto del termine, ma anche nel senso in cui questo termine viene usato più particolarmente qui in Veneto, per contrassegnare, cioè, chi è capace di agire al tempo stesso con ingegno e concretezza: un giurista dotato di un innato talento per le pratiche aziendali, utilissimo quando si tratta di gestire una Corte.

Che per dirigere un organismo giudiziario occorra spirito, come dire, imprenditoriale, non è certo una scoperta di questi giorni. Già

* Già Professore ordinario di Diritto privato dell'Università di Verona, già componente del Consiglio Superiore della Magistratura, avvocato, *Doctor honoris causa* (Dr. h.c.) della *Facultad de Derecho* dell'*Universidad de Buenos Aires* (Repubblica Argentina) e *Doktor der Rechtswissenschaft ehrenhalber* (Dr. jur. h.c.) dell'*Universität Bayreuth* (Repubblica Federale Tedesca).

nell'art. 37 d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, era stato infatti previsto che

> I capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti [e] con il programma il capo dell'ufficio giudiziario determina: a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso; b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa.

Sennonché, a queste previsioni è stata data attuazione solo parziale. Mentre, infatti, i programmi di gestione degli uffici giudiziari sono diventati una realtà, la definizione di cosa debba intendersi per "carichi esigibili" è ancora in alto mare. Certamente, vanno risolte, per delinearla, difficoltà oggettive: diversi debbono ragionevolmente essere, ad esempio, e per intendersi, i carichi esigibili dei magistrati che si occupino di diritto del lavoro rispetto a quelli che operino quali giudici del dibattimento penale; così come diversi debbono ragionevolmente essere i carichi esigibili da magistrati che, pur svolgendo le medesime funzioni, operino in territori o strutture che presentino peculiarità singolari. Ma vanno anche superate, al fine di raggiungere l'obiettivo, le resistenze opposte alla introduzione dei carichi esigibili da buona parte della magistratura, che teme possano trasformarsi in strumenti di valutazione a fini disciplinari o di avanzamento in carriera.

Rispetto a questo che è il "quadro istituzionale", credo si possa dire che il presidente Rizzo, e con lui i magistrati del suo Tribunale, nonché gli "illuminati" professionisti vicentini, sono andati ben più avanti, orgogliosamente più avanti, come si conviene a chi crede nel proprio lavoro ed esercita le proprie funzioni con determinata consapevolezza.

Le sfide future per la giustizia
ISBN 978-88-255-3365-1
DOI 10.4399/97888255336512
pag. 9–12 (luglio 2020)

Introduzione

Mauro Tescaro*

Il volume raccoglie le relazioni, per lo più rielaborate e ampliate, dell'omonima conferenza tenutasi l'8 marzo 2019 nel complesso universitario vicentino, organizzata dal presidente del Tribunale di Vicenza, Alberto Rizzo, e da chi scrive in veste di titolare della cattedra di diritto privato nel citato complesso universitario, con il fondamentale sostegno del Prof. Riccardo Fiorentini, Direttore del Polo scientifico didattico Studi sull'impresa di Vicenza (struttura decentrata dell'Università di Verona). Come diversi altri eventi che l'hanno preceduta o seguita, l'iniziativa da cui il volume trae origine si inquadra, più in particolare, nell'ambito della Convenzione tra Università di Verona e Tribunale di Vicenza intitolata «Tribunale e Università: insieme a servizio del territorio», stipulata il 7 dicembre 2016 e, dopo i primi tre anni di applicazione, rinnovata per ulteriori tre anni, fino al 7 dicembre 2022.

Senza esaminare in questa sede i singoli contributi raccolti, nei quali importanti esperti di varia provenienza hanno portato ciascuno un particolare punto di vista al dibattito, non pare fuori luogo illustrare i contenuti della citata Convenzione e la sua straordinaria vitalità.

Con essa si intende, innanzi tutto, offrire agli studenti dei corsi di laurea vicentini e veronesi l'occasione di conoscere da vicino la realtà degli uffici giudiziari, dando loro la possibilità di vivere l'esperienza, altamente formativa, del concreto affiancamento ai giudici del Tribunale di Vicenza, specialmente ma non solo nell'ambito di un «ufficio comunicazione» (diretto a «favorire la corretta percezione nella collettività dei vari servizi, giurisdizionali e non, erogati dal

* Professore associato di diritto privato nell'Università di Verona, sia presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche di Verona sia presso il Polo scientifico e didattico Studi sull'impresa di Vicenza.

Tribunale, nonché valorizzare pubblicamente le varie iniziative congiunte di cui alla presente Convenzione», come precisato nel co. 2 dell'art. 3 della Convenzione) e di un «ufficio studi» (di cui all'art. 4 della Convenzione). Numerosi studenti hanno già usufruito di questa opportunità, traendone giovamento sotto vari profili, per esempio redigendo durante il tirocinio tesi di laurea di ricerca "applicata" alla realtà giurisdizionale, al tempo stesso fornendo un ausilio concreto alla migliore amministrazione della giustizia.

La Convenzione impegna inoltre l'Università e il Tribunale a organizzare «specifici momenti di formazione, quali seminari, conferenze, convegni e altre iniziative culturali aperte, a seconda dei casi, agli studenti, agli attori economici e istituzionali e più in generale alla collettività» (art. 5), e anche questo obiettivo è stato ampiamente raggiunto, essendo difficile ricordare tutte le iniziate di scambio culturale e scientifico già realizzate, tra le quali rientra anche quella di cui in questa sede si presentano i risultati.

Si prevede altresì, nella Convenzione, la pubblicazione dei più significativi esiti delle ricerche congiunte (art. 10), e anche sotto questo profilo si può esprimere grande soddisfazione, tagliandosi con il presente volume il traguardo della terza opera collettanea pubblicata (dopo A. Rizzo, M. Tescaro e S. Troiano [a cura di], *L'amministrazione di sostegno: il modello vicentino*, Napoli 2018, nonché T. Pasquino, A. Rizzo e M. Tescaro [a cura di], *Questioni attuali in tema di commercio elettronico*, Napoli 2020).

Senza contare il punto della Convenzione che prefigura — peraltro in via ipotetica — anche l'elaborazione congiunta, da parte di Università e Tribunale, di «progetti di ricerca per la partecipazione a bandi competitivi presso istituzioni pubbliche nazionali o internazionali, al fine di ottenere fondi per poter più efficacemente sviluppare gli obiettivi di cui alla presente Convenzione, o altri obiettivi di comune interesse» (art. 7), non ancora realizzato ma al quale si sta lavorando e che si confida di poter concretizzare presto, rimane(va) un solo obiettivo della Convenzione di ardua attuazione.

Ci si riferisce al suo art. 6, rubricato «Rielaborazione dei processi organizzativi e lavorativi presso il Tribunale», in cui si afferma che «il Tribunale intende valutare la possibilità di una rielaborazione dei propri processi organizzativi e lavorativi, al fine di migliorarne il più possibile l'efficacia e la tempestività, anche nell'ottica della creazio-

ne di innovative prassi virtuose» (co. 1), precisando che, «a tal fine, potranno essere compiuti, in collaborazione con il personale accademico del Polo dotato di specifiche competenze in tale ambito e che dovesse manifestare un interesse al riguardo, studi teorici e sperimentazioni pratiche per verificare i margini di compatibilità dell'amministrazione della Giustizia con le migliori e più attuali metodiche economico–aziendalistiche» (co. 2).

Orbene, la conferenza dell'8 marzo 2019 e i suoi frutti raccolti nel volume che qui si presenta iniziano a colmare la lacuna in parola, senza alcuna pretesa di esaustività bensì al contrario mettendo l'uno accanto all'altro punti di vista (a volte anche molto) diversi, al fine di sollecitare un ulteriore dibattito tentando peraltro anche di suggerire alcune prime risposte.

Lo scrivente non si è ancora formato un sicuro convincimento in materia, né dispone dell'autorevolezza che gli consentirebbe di affermarlo con la speranza di poter persuadere studiosi e operatori. Si ha però la chiara impressione che, sia pure nell'ineliminabile diversità della realtà (giuridica e specialmente) giurisdizionale rispetto a quella aziendale, vi sia un significativo spazio affinché la prima venga almeno entro certi limiti orientata da alcune modalità che hanno dimostrato la loro efficacia nella seconda. Non si tratta di mutare la natura dell'attività svolta dal singolo giudice, i cui tratti fondamentali affondano le loro radici in una gloriosa tradizione — quella romanistica — che noi italiani dovremmo sentire particolarmente la responsabilità di preservare, quanto piuttosto di adottare alcune innovative modalità organizzative idonee a favorire una maggiore efficienza degli uffici giudiziari.

Immaginando che ciò sia possibile e auspicabile, si pensi a due esempi.

Il primo esempio è già stato sperimentato anche proprio nell'ambito della nostra Convenzione tra Università e Tribunale e riguarda la protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia, specialmente l'attuazione pratica dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, ove si è appunto già potuto verificare concretamente come tecniche *lato sensu* aziendalistiche, basate tra l'altro sull'utilizzo delle nuove tecnologie e sul coinvolgimento di soggetti esterni al Tribunale adeguatamente qualificati, possano condurre a notevoli miglioramenti del servizio offerto alla collettività (si veda *amplius* il già citato volume *L'amministrazione di sostegno: il modello vicentino*).

Il secondo esempio è invece una semplice suggestione derivante dai particolari interessi di ricerca scientifica di chi scrive. Si allude (alla materia successoria e specialmente) all'istituto della curatela dell'eredità giacente, il quale, nel Codice civile del 1942, è stato, rispetto al Codice civile del 1865, ammodernato significativamente al fine fondamentale di garantire il suo adattamento a quello che, a pochi anni di distanza dall'entrata in vigore del nuovo Codice, era autorevolmente descritto come il «maggior dinamismo dei tempi presenti», tale da richiedere un «intervento cautelare [...] più ampio» che «da tempo si auspicava» (L. Barassi, *Le successioni per causa di morte*, 3ª ed., Milano 1947, p. 86).

Anche senza contare che il citato dinamismo è, durante i decenni seguenti, notevolmente aumentato, ecco dunque un altro settore del diritto privato in cui si intravede un significativo spazio ove i responsabili degli uffici giudiziari e i singoli giudici potrebbero, se non avvicinarsi almeno in parte alla *forma mentis* dell'imprenditore, quantomeno tentare di sperimentare, confrontandosi con i professionisti privati nominati curatori delle eredità giacenti, nuove prassi organizzative anche prendendo spunto da criteri aziendalistici, al fine di accrescere pure in tale settore l'efficienza della giustizia in linea con le esigenze della sempre più complessa società contemporanea.

Nella speranza che questi spunti siano presi in considerazione da chi di competenza, non rimane, infine, che rivolgere un sentito ringraziamento alla studentessa Valerie Calandra, brava e appassionata stagista presso il Tribunale di Vicenza nell'ambito della nostra Convenzione, la quale ha raccolto per iscritto gli interventi orali alla conferenza dell'8 marzo 2019, offrendo così ai relatori una prima base testuale che è risultata preziosa per la rielaborazione e l'ampliamento dei vari contributi.

Le sfide future per la giustizia
ISBN 978-88-255-3365-1
DOI 10.4399/97888255336513
pag. 13–50 (luglio 2020)

Uffici giudiziari

Da una nuova cultura dell'organizzazione alla *governance* territoriale

Alberto Rizzo*

sommario: 1. La diffusa crisi della giustizia e le sue ricadute, 14 – 2. Come è strutturata l'attuale *governance* dell'Ufficio Giudiziario. Il quadro normativo in vigore e il sistema della c.d. doppia dirigenza. Gestione bicefala: onniveggenza o fattore di criticità?, 16 – 3. Esigenza di un cambiamento = un diverso approccio organizzativo?, 20 – 4. Allo stato attuale è pretendibile, attuabile, una figura di Capo dell'Ufficio più manager e meno giudice? Spartiacque decreto legislativo 160/2006 e la circolare CSM 2015, 25 – 5. La strategia organizzativa, 28 – 6. Quali sono le leve organizzative per perseguire gli obiettivi?, 29 – 7. Court management e accountability, 31 – 8. Benessere organizzativo, 38 – 9. Le prospettive, 44.

Premessa

Affronterò il tema che mi è stato assegnato, crisi della giustizia e possibili soluzioni, con indicazioni che sono il frutto di una esperienza sul campo, maturata nel corso della mia attività di presidente del Tribunale di Vicenza. Attraverso l'illustrazione di alcune riflessioni sull'attuale architettura della struttura organizzativa dell'Ufficio Giudiziario e la comparazione con i modelli organizzativi propri dell'impresa privata, vorrei condividere le risposte a tre domande:

— il modello di riferimento per una *governance*[1] efficiente ed efficace può essere il modello aziendale?
— quali sono gli obiettivi e le dinamiche organizzative per il raggiungimento di una performance complessiva adeguata alle esigenze attuali della società?

* Presidente del Tribunale di Vicenza.

1. L'insieme dei principi, delle regole e delle procedure che riguardano la gestione e il governo di una società, di un'istituzione, di un fenomeno collettivo.

— cosa si può fare per migliorare il sistema andando oltre la logica del singolo Ufficio?

Ogni riflessione deve partire da una constatazione. La risposta giudiziaria alle richieste nei vari settori non risponde, spesso, alle aspettative della società in particolar modo per quanto riguarda i tempi di definizione dei procedimenti.

1. La diffusa crisi della giustizia e le sue ricadute

La giustizia rappresenta un servizio imprescindibile di ogni comunità, con un impatto diretto sul vivere civile, sul benessere di una popolazione e con riflessi sulla tenuta del sistema e sull'economia.

Infatti, per un verso la soluzione dei conflitti assicura la certezza del diritto, delle relazioni giuridiche, alimenta la sicurezza e la fiducia nelle istituzioni, per altro una risposta intempestiva incide significativamente sugli ingranaggi del sistema economico.

In particolare il ritardo delle decisioni nelle controversie civili ha un impatto negativo sul rispetto degli obblighi contrattuali, ed i tribunali da luoghi dove si fanno valere le proprie ragioni, divengono, contrariamente alla loro funzione, lo strumento di supporto di chi ha torto e vuole far desistere la controparte, sfruttando l'inefficienza del sistema. È notorio

che questa disfunzione riduce il livello della ricchezza prodotta annualmente (misurata dal PIL) e compromette la competitività e l'attrattività degli investimenti[2]. Che la giustizia italiana nel settore civile sia ancora troppo lenta con pesanti condizionamenti sul credito, lo ha ribadito in più occasioni la BCE che pubblica un *working paper* che fotografa esattamente la condizione di svantaggio delle banche e delle imprese a causa di un sistema legale non in linea con gli altri paesi europei[3].

La World Bank di Washington pubblica ogni anno il rapporto *doing business*, parametro utilizzato per valutare la convenienza di investire risorse in un paese, che traccia un quadro altrettanto negativo per quanto riguarda la durata media del procedimento civile per il recupero di un credito originato da un rapporto commerciale.

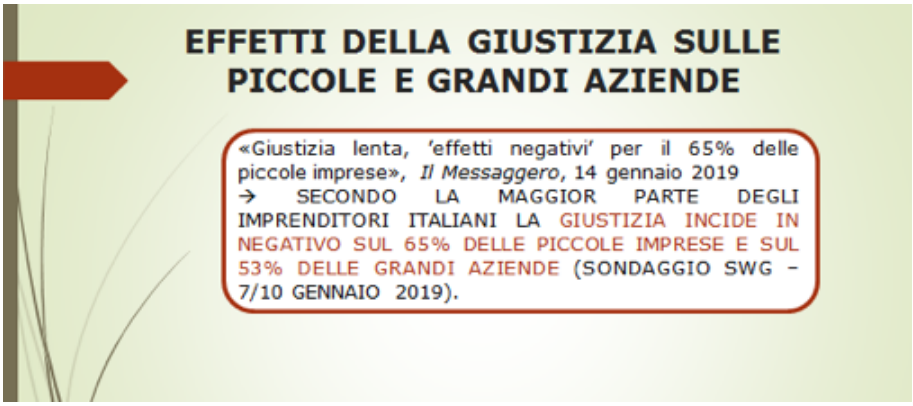
Dunque, tra i paesi considerati, l'Italia è ancora ritenuta debole nel funzionamento della giustizia con ripercussioni anche sull'economia[4].

Gli effetti di una giustizia civile inadeguata sul prodotto interno lordo su base annua sono stimati dalla Banca d'Italia in circa un punto percentuale. Purtroppo, le rilevazioni statistiche tratteggiano una situazione complessiva di difficoltà, seppure in leggero miglioramento, che corrisponde ad una percezione da parte dell'opinione pubblica complessivamente negativa.

2. Il concetto è stato efficacemente sintetizzato da Mario Barbuto, già presidente del Tribunale e della Corte di Appello di Torino e Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia: "dal «ti faccio causa» di chi può contare su un sistema virtuoso, si passa al «mi faccia causa» di chi invece conta su un sistema critico".

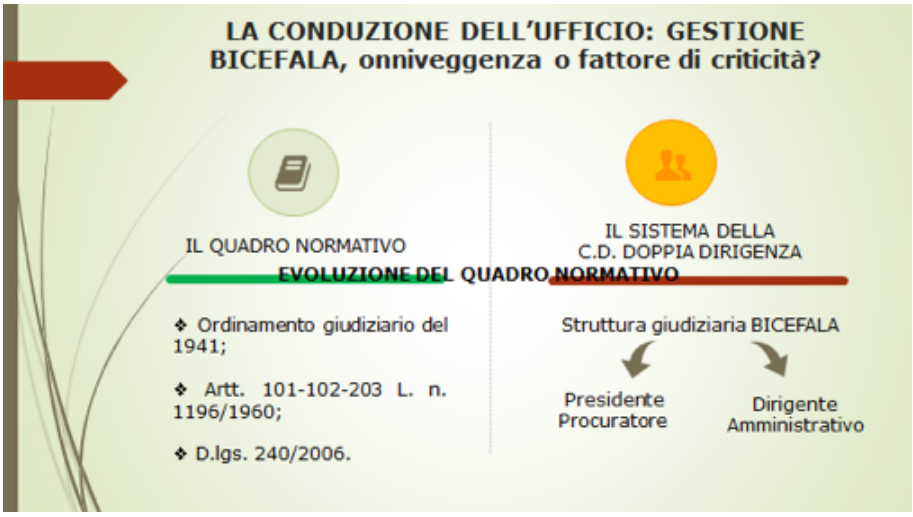
3. Da «Corriere della Sera» del 20 febbraio 2018 «Il nuovo regime sul credito imporrà, a cascata, cambiamenti nell'efficienza della giustizia civile e nella struttura delle microimprese che oggi rappresentano il 95% delle società in Italia»; «Corriere della Sera» del 22 luglio 2016, "La Bce sulla giustizia italiana «È troppo lenta e frena il credito»".

4. L'analisi collocava l'Italia nell'anno 2018 al 46esimo posto nel *ranking* internazionale, in posizione arretrata rispetto ai principali paesi europei. Il ritardo dell'Italia emerge soprattutto con riferimento all'ambito *enforcing contracts*, che vedeva il nostro Paese collocarsi alla 108esima posizione, con una durata media delle procedure di recupero credito di 1.120 giorni.



La conclusione è, dunque, che il Sistema Giustizia nel suo complesso funziona male, alimentando la percezione di insicurezza della collettività con riflessi negativi sul mondo dell'economia.

2. Come è strutturata l'attuale *governance* dell'Ufficio Giudiziario. Il quadro normativo in vigore e il sistema della c.d. doppia dirigenza. Gestione bicefala[5]: onniveggenza o fattore di criticità?



5. Tradizionalmente, ma non universalmente, la policefalia viene interpretata come simbolo di onniveggenza.

Prima di affrontare il tema delle cause delle difficoltà, peraltro occorre sottolinearlo non generalizzate[6], è necessario ripercorre con alcuni accenni la struttura del management dell'Ufficio giudiziario.

La direzione dell'Ufficio Giudiziario si caratterizza per una peculiarità organizzativa avendo assunto una struttura bicefala: da un lato il presidente/procuratore e dall'altro il dirigente amministrativo: certo, gli ambiti di competenza e di intervento sono diversi (area giurisdizionale e settore amministrativo) ma trattatasi di campi strettamente connessi: non infrequenti possono essere i contrasti operativi che come noto rappresentano un fattore di criticità e generano dunque cattivo funzionamento dell'amministrazione.

1) L'ordinamento del 1941 delineava l'intera struttura giudiziaria con un assetto pienamente gerarchizzato che prevedeva un solo capo nella persona del magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario mentre il personale amministrativo era visto come una sorta di mera appendice strumentale.

La struttura complessiva era di un ordinamento che trovava nella rigidità della gerarchia e dei ruoli il suo ordine e la sua sicurezza.

2) Successivamente, il modello organizzativo dettato dal legislatore con gli artt. 101, 102 e 103 l. n. 1196/1960 prevedeva da un lato il potere generale di sorveglianza dei magistrati dirigenti sul personale amministrativo e dall'altro l'affidamento della direzione dei servizi ai capi di cancellerie e segreterie, sempre esercitata con il necessario consenso del magistrato.

In buona sostanza le funzioni dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari erano subordinate rispetto a quelle del capo dell'ufficio.

La struttura organizzativa, pur senza prevedere un rapporto gerarchico in senso stretto, era contraddistinta da un generale potere di sovraordinazione del magistrato in forza del più generale principio della strumentalità dell'amministrazione dei mezzi alla giurisdizione.

6. Si è assistito nell'ultimo decennio a molteplici esempi di gestione virtuosa degli Uffici giudiziari, riconducibili al ruolo propulsivo di magistrati innovatori.

3) La materia infine è stata ridisegnata dal d.lgs. del 25.07.06 n. 240, su delega della l. n. 150/05, che prevede quale modalità operativa la cooperazione specializzata tra il capo dell'ufficio, rappresentante e titolare dello stesso, e il dirigente amministrativo preposto alla gestione delle risorse, diretta all'unico obiettivo del buon andamento dei servizi e del buon funzionamento della giustizia nel territorio.

Compete, dunque, al magistrato capo dell'ufficio, punto di riferimento apicale della struttura giudiziaria di cui ha l'esclusiva titolarità e la rappresentanza «nei rapporti con enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari», di «adottare i provvedimenti necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e comunque concernenti la gestione del personale della magistratura e il suo stato giuridico» (art. 1 d.lgs. n. 240/06). Al dirigente amministrativo è attribuita la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'ufficio che deve, peraltro, essere attuata «in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività» di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 240/06 (artt. 2 e 3 d.lgs. n. 240/06).

È stato, dunque, disegnato un sistema complesso che non di rado ha dato causa a conflitti con inevitabili riflessi negativi sull'ambiente di lavoro, sull'organizzazione e sull'efficacia dell'azione[7].

La netta suddivisione degli ambiti operativi delle due figure apicali è stata ribadita anche dal Consiglio Superiore della Magistratura, in risposta al quesito posto da un presidente di Tribunale circa la possibilità di sospendere o annullare un provvedimento di gestione delle risorse umane adottato dal dirigente del medesimo ufficio (Pratica n. 1004/VV/2016 – Nota n. 1282 del 26.10.2016 del presidente del Tribunale di Varese).

L'organo di autogoverno della magistratura, «quantunque la riforma presenti profili di ambiguità inevitabilmente correlati alla previsione di due centri di responsabilità all'interno dello stesso ufficio non superati dalla generica espressione utilizzata dal legislatore ("in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività") che anzi può alimentare incertezze interpretative», ha precisato

7. Non vi sono nell'impianto della legge rimedi efficaci per risolvere eventuali conflitti tra le due figure apicali dell'ufficio giudiziario.

che la disciplina normativa delinea, all'interno degli uffici giudiziari, un sistema di doppia dirigenza, con ambiti di competenza distinti:

— il perimetro operativo del magistrato dirigente dell'ufficio, garante dell'unitarietà dell'ufficio, è costituito dall'organizzazione dell'attività giudiziaria e dalla gestione del personale di magistratura;
— il bacino di operatività del dirigente amministrativo è rappresentato, invece, dalla gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'ufficio.

Ne consegue che non è ravvisabile tra le due figure un rapporto di sovraordinazione gerarchica e dunque deve escludersi che il capo dell'ufficio giudiziario «abbia potestà decisionale in merito a istanze di annullamento e/o revoca avanzate dal personale amministrativo avverso provvedimenti di gestione delle risorse umane adottati dal dirigente amministrativo nell'ambito delle proprie esclusive competenze»[8].

Orbene, la condivisione di compiti tra magistrato capo dell'ufficio e dirigente amministrativo, delineata dal decreto legislativo in materia, richiede un punto di raccordo a livello decisionale, in

8. «Il sistema delineato dall'intervento riformatore, per quanto apparentemente semplice, presenta elementi di ambiguità. Ora, sebbene la generica espressione utilizzata dal legislatore (in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività) risulti foriera di incertezze interpretative, deve ragionevolmente escludersi che i poteri di indirizzo riconosciuti al magistrato capo dell'ufficio si traducano in un rapporto di gerarchia verticale tra le due figure dirigenziali. Tali poteri rientrano, piuttosto, nella categoria degli atti di pianificazione e di definizione di obiettivi generali, nell'ambito di un rapporto di cooperazione finalizzato al buon funzionamento della giustizia 41–*ter*. Il magistrato capo dell'ufficio giudiziario è tenuto a comunicare al Ministro della giustizia, esclusivamente per via informatica e con cadenza trimestrale, i dati relativi all'andamento dell'organizzazione dei servizi giudiziari individuati dallo stesso Ministro, sentito il Consiglio superiore della magistratura, al solo fine di monitorare la produttività dei servizi stessi. E del resto, ipotizzare una subordinazione gerarchica in senso proprio del dirigente amministrativo sarebbe poco compatibile con l'impostazione, ormai condivisa, secondo cui la nuova disciplina della dirigenza degli uffici giudiziari introdotta con il d.lgs. n. 240/06 appare informata a criteri di netta separazione tra le attribuzioni del magistrato capo dell'ufficio giudiziario e le attribuzioni del dirigente amministrativo. Ne discende che nell'attuale assetto normativo è da escludere che il capo dell'ufficio giudiziario abbia il potere di adottare provvedimenti amministrativi di secondo grado di annullamento o revoca d'ufficio degli atti dirigenziali di gestione delle risorse umane eventualmente ritenuti illegittimi o inopportuni ovvero di sospenderne unilateralmente gli effetti».

modo da evitare, auspicabilmente, che eventuali e sempre possibili divergenze di valutazione possano avere ripercussioni negative sul buon funzionamento dell'ufficio; il magistrato titolare dell'ufficio e il dirigente amministrativo devono adottare un programma comune sulla base delle risorse disponibili e delle priorità, suscettibile di essere modificato nel corso dell'anno per esigenze dell'ufficio e sempre su concorde iniziativa.

Insomma, il programma annuale costituisce il quadro di raccordo tra le funzioni dirigenziali svolte dal magistrato capo e quelle svolte dal dirigente amministrativo e rappresenta il momento ultimo in cui devono essere esplicitate le scelte organizzative e operative di entrambi, necessarie al buon funzionamento della struttura giudiziaria, tenuto conto delle risorse umane e finanziarie a disposizione.

Va ricordato infine che al presidente è riconosciuto il potere (art. 2 d.lgs. 240/2006) di impartire atti di indirizzo, attuativi degli obiettivi generali la cui enucleazione spetta al capo dell'ufficio, sulla base dei quali il dirigente amministrativo dovrà gestire le risorse di sua competenza, la cui inosservanza può costituire elemento negativo nell'ambito della valutazione annuale delle performance (d.lgs. 15/2009).

3. Esigenza di un cambiamento = un diverso approccio organizzativo?

Come noto il bacino di azione del Tribunale ricomprende due grandi aree di azione:

— *attività giurisdizionale*, i cui paradigmi costituzionali sono: l'*imparzialità*, l'*equità*, la *qualità*, la *tempestività*;
— *attività amministrativa*, con spazi operativi autonomi e servizi strumentali alla funzione giurisdizionale e che deve essere ispirata, sempre in conformità ai principi costituzionali, alla buona amministrazione (art. 97 Cost.), *id est tempestività e qualità*.