

L'anzianità e le capacità direttive quali criteri per la selezione del dirigente dell'ufficio pubblico

di Fabio Cardanobile

SOMMARIO: 1. Il fatto. 2. L'inquadramento sistematico del Dirigente dell'Ufficio giudiziario. 3. Il *decisum* del Giudice Amministrativo.

1. Il fatto

In tempi in cui è sempre crescente il richiamo ai concetti di *efficienza* e *buon andamento* dei pubblici uffici, sorprende che possa superare il vaglio di costituzionalità una disposizione (quale quella dell'art. 15 della legge n. 374 del 21 novembre 1991, relativa al *Coordinatore dell'ufficio del giudice di pace*) che ancora l'individuazione del capo dell'Ufficio giudiziario al solo criterio dell'anzianità.

Lo spunto di riflessione è suggerito da una recente sentenza del T.A.R. Lazio, del 16 giugno 2009 n. 5686, con la quale il giudice amministrativo, chiamato incidentalmente a rimettere la questione di costituzionalità del citato art. 15, ha escluso la necessità di trasmettere gli atti alla Consulta, argomentando la piena costituzionalità della norma sulla base di affermazioni che, per vero, lasciano qualche perplessità. Sicché, la questione si è "arrestata" al vaglio, non superato, della *non manifesta infondatezza* della sollevata questione di legittimità costituzionale.

La vicenda trattata aveva ad oggetto la nomina del Coordinatore del Giudice di Pace, figura di rilievo nell'ambito della magistratura onoraria poiché il Coordinatore costituisce, a tutti gli effetti, il **Dirigente** dell'Ufficio giudiziario.

La nomina di tale figura direttiva è disciplinata dall'art. 15 della legge n. 374/199 che testualmente prevede: "*nel caso in cui all'ufficio siano assegnati più giudici, il più anziano per le funzioni giudiziarie esercitate o, in mancanza, il più anziano avuto riguardo alla data di assunzione dell'incarico o, a parità di date, il più anziano di età, svolge compiti di coordinamento*".

L'interesse che la questione suscita muove dalla particolare circostanza che la norma ricollega automaticamente la nomina del **Coordinatore** del Giudice di Pace alla *anzianità* (nel triplice significato della *anzianità*: per le funzioni giudiziarie esercitate; per data di assunzione dell'incarico; per anzianità anagrafica), senza lasciare alcun margine per una verifica sulla **effettiva idoneità** del candidato allo svolgimento di funzioni direttive dell'Ufficio giudiziario cui sarà preposto.

La circostanza è degna di nota poiché tale norma appare essere una delle poche all'interno dell'ordinamento italiano (certamente l'unica nell'ambito delle norme che

disciplinano la Dirigenza degli uffici giudiziari) a prevedere una forma di automatismo tra l'anzianità del candidato e la sua nomina a Capo dell'Ufficio, escludendo qualunque possibilità di valutare le capacità direttive del "chiamato" alla carica.

Il Giudice amministrativo laziale è stato incidentalmente investito della questione circa la compatibilità di tale norma con l'attuale assetto normativo italiano, in particolare alla luce dei fondamentali principi costituzionali del *buon andamento* e dell'*efficienza* dei pubblici uffici; in punto di fatto, si misuravano da un lato il nominato Coordinatore - individuato in virtù del criterio dell'anzianità anagrafica - dall'altro il ricorrente, che affermava di possedere una maggiore e più specifica attitudine alla dirigenza dell'Ufficio, che tuttavia sarebbe stata obliterata in sede di scelta del Coordinatore in virtù di una norma, l'art. 15 appunto, che non consentiva una "*valutazione meritocratico-attitudinale*".

2. L'inquadramento sistematico del Dirigente dell'Ufficio giudiziario

Al fine di comprendere l'effettiva portata della sentenza in commento, va necessariamente premesso l'inquadramento del Coordinatore dell'Ufficio del Giudice di Pace nell'ambito della categoria dirigenziale. Il Coordinatore, infatti, oltre a svolgere l'attività giurisdizionale (così come tutti i "giudici coordinati"), è chiamato altresì ad esercitare le funzioni di **amministrazione della giurisdizione**, che vanno da quelle di carattere prevalentemente burocratico, concernenti l'impiego dei locali e del personale ausiliario, fino a quelle

capaci di ripercuotersi sull'esercizio della giurisdizione (come l'assegnazione degli affari e la fissazione del calendario delle udienze, oltre quello di segnalare e riferire al Presidente del Tribunale ogni eventuale disfunzione rilevata nell'ambito dell'ufficio, anche relativa all'attività del personale amministrativo, nonché ogni altra disfunzione riscontrata nell'esercizio dell'attività giurisdizionale).

Come si legge in numerose delibere del C.S.M., "*le funzioni del coordinatore sono identiche a quelle del presidente del tribunale*" in quanto "*le funzioni del coordinatore si esplicano nel settore dell'amministrazione della giurisdizione in modo non diverso da quanto avviene in tutti gli altri uffici giurisdizionali (ciò con riguardo ai locali, al personale ausiliario, oltre che all'individuazione dei giorni e delle ore delle udienze e all'assegnazione degli affari)*". E "*con questa impostazione non contrasta la natura <<onoraria>> del giudice di pace*" (Delib. C.S.M. del 10 aprile 1996).

Orbene, è proprio la incontestata e riconosciuta natura dirigenziale dell'incarico del Coordinatore a far sorgere le maggiori perplessità circa la compatibilità della norma di cui all'art. 15 L. n. 374/1991 con l'attuale assetto normativo italiano.

Sul punto, infatti, va considerato che, soprattutto negli ultimi anni, il principio del buon andamento dell'attività amministrativa è divenuto il motore ispiratore di profonde riforme dell'ordinamento, in particolare poiché l'esigenza di garantire il rispetto dell'art. 97 Cost. si è via via accompagnata all'idea di responsabilizzare le figure di vertice degli uffici pubblici, vincolando così tali soggetti al conseguimento di

risultati, al fine di garantire l'efficienza dell'azione amministrativa¹.

Si è così arrivati, anche grazie alla fondamentale pronuncia del 1995 della Consulta² a “collegare il principio di buon andamento dell'azione amministrativa ai criteri manageriali di efficacia, efficienza ed economicità”, al contempo istituendo - con le più recenti riforme - un sistema che valorizzasse le capacità direttive del Dirigente dell'ufficio ed effettivamente garantisse il rispetto dei principi costituzionali ora veduti³.

In tale contesto, la disposizione contenuta nell'art. 15 L. n. 374/1991 non si sottrae a seri profili di incostituzionalità in particolare lì dove, non consentendo alcun tipo di valutazione in ordine alle attitudini ed alle capacità direttive di chi sia

¹ Tra i primi che hanno interpretato il principio di buon andamento in termini di *efficienza*, cfr.: GIANNINI M.S., *Corso di diritto amministrativo, L'attività amministrativa*, Milano, 1967, p. 28, lì dove l'A. giunge ad estendere il principio di efficienza non solo all'*attività organizzativa*, ma anche all'*attività operativa*; NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966, p. 67 ss.; MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991 (decima edizione a cura di MODUGNO F. BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C.), p. 617 ss..

² Sentenza della Corte Cost. n. 29 del 27 gennaio 1995 consultabile sul sito internet <http://www.cortecostituzionale.it>.

³ Sul punto, si pensi al processo di riorganizzazione strutturale della pubblica amministrazione avviato negli anni recenti per snellire la macchina burocratica amministrativa: tali interventi (tra i quali deve annoverarsi anche la contrattualizzazione del pubblico impiego), oltre che diretti a contenere la spesa pubblica, sono stati adottati anche al dichiarato fine di “*managerializzare*” i pubblici uffici onde assicurarne la massima efficienza; si legga, in proposito, AA.VV., *La riforma dell'amministrazione dello Stato* in CARBONE L., CARINGELLA F., ROMANO F., *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Napoli, 2001, p. 187 ss..

chiamato a dirigere l'Ufficio, non sembra poter adeguatamente assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'Ufficio giudiziario.

Infatti, come emerge dalla lettura della norma, essa ricollega la nomina del Coordinatore esclusivamente ad una comparazione dell'anzianità (nell'esercizio delle funzioni o anagrafica), senza che, in alcun modo, possa assumere rilievo la sussistenza (o meno) di specifiche capacità attitudinali dei candidati.

La circostanza tanto più si rivela singolare, poiché già da tempo, in tutti gli uffici giudiziari diversi da quelli del Giudice di Pace, la selezione dei dirigenti (cariche direttive e semidirettive, quali quelle del Presidente del Tribunale, del Presidente di Sezione, del Presidente della Corte d'Appello, etc.) si fonda su un sistema che valorizza, quali criteri legittimanti la nomina, le “*attitudini*”, il “*merito*” e le “*capacità*” dei candidati, al contempo mitigando la rilevanza dell'anzianità, che per lungo tempo aveva costituito il criterio pressoché esclusivo di scelta dei dirigenti⁴.

E' proprio in tale contesto, d'altronde, che è stata varata la riforma contenuta nella legge 111 del 2007, con la quale è stato modificato l'art. 12, co. 10, 12, 13 del decreto legislativo n. 160 del 5 aprile 2006 (“*nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati*”). Tale disposizione (art.

⁴ Lo stesso Consiglio Superiore della Magistratura ha fatto propri tali rilievi, aderendo costantemente a questa impostazione “*meritocratica*” ed “*attitudinale*” e valorizzando sempre più attitudini e merito per la scelta dei dirigenti, relegando, invece, il criterio di anzianità a mero requisito residuale (cfr. Circolare C.S.M. 7 luglio 1999, poi modificata il 7 marzo 2001 e il 22 giugno 2005).

12, D.lgs. n. 160/2006), a seguito della novella del 2007, fonda l'accesso alle cariche direttive e semidirettive degli uffici giudiziari su un complesso sistema che premia i soggetti che abbiano manifestato spiccate attitudini e capacità, al contempo sostanzialmente azzerando il valore della anzianità, il cui significato viene circoscritto a elemento di validazione delle capacità attitudinali e di merito.

E' indubbio che la funzione e la *ratio* dell'intera riforma sia quella di garantire che la scelta del Dirigente avvenga sulla base di una valutazione che individui il soggetto *più idoneo* a ricoprire un ufficio direttivo, sul presupposto che l'attività giudiziaria, nel suo profilo organizzativo, per essere svolta correttamente ed efficacemente deve confrontarsi con le diverse dimensioni degli uffici, con la struttura amministrativa disponibile, con gli strumenti tecnologici esistenti⁵.

Orbene, in tale "cornice ordinamentale" una disposizione quale quella contenuta nell'art. 15 L. n. 374/1991 si rivela priva di qualunque giustificazione formale, sostanziale e culturale, poiché, non consentendo alcuna comparazione delle capacità direttive dei candidati viola, sotto diversi profili, non solo l'art. 97 Cost. (i cui principi evidentemente vengono elusi), bensì anche le più elementari regole di coerenza normativa.

La norma, infatti, da un lato realizza una disparità di trattamento rispetto a situazioni obiettivamente simili: se è vero che "le funzioni del coordinatore

⁵ Sul punto, cfr. Risoluzione C.S.M., del 9 novembre 2006: "...addivenire a scelte organizzative razionali... risponde ai principi consacrati dall'art. 97, primo comma, della Costituzione – riferibile anche alla amministrazione della giustizia – che richiama i valori del buon andamento e della imparzialità della amministrazione con riferimento alle scelte che gli uffici adottano nel loro insieme".

sono identiche a quelle del presidente del tribunale" (cfr. Delib. C.S.M. del 10 aprile 1996), una diversità di regime, così stringente, tra la nomina del Presidente del Tribunale e quella del Coordinatore del Giudice di Pace, non trova alcuna ragionevole spiegazione; e ciò tanto più se è vero che le esigenze poste alla base della riforma introdotta con la L. n. 111/2007 - scelta del "miglior candidato, efficienza dell'Ufficio" - non possono negarsi con riferimento all'Ufficio del Giudice di Pace⁶.

Per altro verso, la disposizione sembra essere affetta da un evidente vizio di illogicità ed irragionevolezza, in quanto si pone in contrasto con i fini che essa stessa intenderebbe tutelare: posto che anche per l'incarico del Coordinatore deve applicarsi l'art. 97 Cost., la individuazione dell'anzianità quale *unico ed esclusivo* criterio per la nomina del Coordinatore contraddice *in nuce* l'esigenza di garantire la nomina di un soggetto che abbia specifiche attitudini direttive.

3. Il decisum del Giudice Amministrativo

Con la citata sentenza n. 5686/2009, il T.A.R. Lazio ha affrontato la questione escludendo la necessità di rimettere gli atti alla Consulta in ordine alla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 15 L. n. 374/1991, in quanto: "appare improprio effettuare un raffronto tra magistratura onoraria e magistratura professionale, anche sul piano organizzativo, in relazione ai plurimi tratti distintivi, rappresentati

⁶ D'altronde, come affermato dal C.S.M. già nel 1996, "l'applicabilità dell'art. 97 Cost. non contrasta la natura 'onoraria' del giudice di pace".

soprattutto, nel primo caso, dalla deroga al principio del reclutamento per pubblico concorso, dalla durata, temporalmente delimitata, dell'incarico, dal diverso sistema di valutazione della professionalità. A ciò si aggiunga che il riferimento all'anzianità anagrafica, nel contesto della L. n. 374/91, è meramente residuale, mentre, il criterio principale di attribuzione dell'incarico è rappresentato dall'anzianità maturata nell'esercizio delle funzioni giudiziarie onorarie, evidentemente ritenuta, secondo l'insindacabile valutazione di merito del legislatore, sintomatica di una sufficiente esperienza, utile anche ai fini dello svolgimento di un'attività di tipo organizzativo".

Sebbene evidenti esigenze di brevità non consentano in questa sede di affrontare criticamente tutti i profili problematici che la sentenza pone, si ritiene comunque opportuno sottolineare sinteticamente due aspetti di non poco conto.

In via del tutto preliminare, la dedotta *"disomogeneità del tertium comparationis"*, che renderebbe *"improprio effettuare un raffronto tra magistratura onoraria e magistratura professionale"*, non spiega come aspetti differenziali (attinenti al reclutamento per pubblico concorso, alla durata temporalmente delimitata dell'incarico, al diverso sistema di valutazione della professionalità) possano giustificare una diversità di disciplina direttamente incidente sul rispetto ai principi costituzionali di cui all'art. 97 Cost.. Infatti, sia il sistema di reclutamento dei magistrati onorari, sia la durata dell'incarico (di 4 anni), sia il sistema di valutazione dei giudici onorari (riconosciuto solo *ex post*, ossia in sede di eventuale riconferma del Coordinatore) non incidono affatto sull'organizzazione dell'Ufficio,

attenendo tali aspetti a profili che non impingono affatto la questione dell'*organizzazione dell'ufficio*.

In secondo luogo, non sembra cogliere nel segno neanche l'affermazione secondo cui *"l'anzianità maturata nell'esercizio delle funzioni giudiziarie onorarie, [è] evidentemente ritenuta, secondo l'insindacabile valutazione di merito del legislatore, sintomatica di una sufficiente esperienza, utile anche ai fini dello svolgimento di un'attività di tipo organizzativo"*. Sul punto, infatti, ferme restando le già sollevate perplessità sull'automatismo tra anzianità nello svolgimento delle funzioni e sussistenza di capacità organizzative, è in ogni caso evidente, proprio alla luce delle più recenti riforme, che il legislatore ha escluso la sussistenza di un nesso di consequenzialità tra la *"anzianità"* e la *"idoneità a dirigere un ufficio giudiziario"*: con gli ultimi interventi normativi si è infatti istituito un sistema che impone la valutazione *in concreto* della capacità (*rectius*: dell'*attitudine*) direttiva di quanti debbano essere preposti a capo di un Ufficio pubblico, di talché è quantomeno dubbio che l'opzione normativa formulata nel 1991 possa oggi ritenersi coerente con un *corpus normativo* che si è plasmato nella direzione diametralmente opposta.

In tal senso, allora, la pronuncia in esame si rivela particolarmente degna di nota in quanto, ingiustamente ancorata a criteri formali di *"omogeneità del tertium comparationis"*, ignora la sostanziale esigenza - comune a *tutti* i pubblici uffici - di garantire il fondamentale principio di efficienza e buon andamento, ed in tal senso pericolosamente legittima qualunque scelta normativa in nome della *insindacabile valutazione di merito del*

legislatore, probabilmente omettendo di considerare che le valutazioni di merito del legislatore non sono *ipso jure* sottratte al vaglio di costituzionalità, tanto più ove comportino la compromissione di interessi costituzionalmente tutelati.