



Consiglio Superiore della
Magistratura
Settima Commissione
Commissione per
l'Organizzazione degli uffici
giudiziari

Roma, 14 giugno 2017

Al Segretario Generale

S E D E

Si richiede l'autorizzazione ad inserire nel sito del C.S.M. "Servizio Novità" la delibera adottata dall'Assemblea Plenaria nella seduta del 14 giugno 2017 in ordine alla seguente pratica:

OGGETTO: Pratica num. 1004/VV/2016 - Nota n. 1282 del 26.10.2016 del Presidente del Tribunale di Varese.

IL DIRETTORE
(Dott.ssa Gioia Colantonio)

Nota n. 1282 del 26.10.2016 del Presidente del Tribunale di

(Delibera di Plenum in data 14 giugno 2017)

"- vista la nota n. 1282 del 26.10.2016 con la quale il Presidente del Tribunale di ha trasmesso il quesito avente ad oggetto: *“Provvedimento del dirigente amministrativo relativo alla gestione del personale non conforme alla normativa e poteri del Presidente del Tribunale in ordine al suo annullamento o revoca”*.

RILEVA

Con la nota in esame il Presidente del Tribunale di ha formulato il seguente quesito: *“se il Presidente del Tribunale dinanzi ad un provvedimento di gestione delle risorse umane, relativo tra l'altro alla segreteria della presidenza del tribunale non conforme alla normativa primaria e secondaria e foriero di inefficienza, assunto da dirigente amministrativo, abbia la facoltà di porlo nel nulla o di sospenderne l'efficacia sino alla decisione dei componenti organi ministeriali, o se vi siano altri rimedi per evitare pregiudizi alla funzionalità dell'ufficio”*.

La Settima Commissione, nella seduta del 19 gennaio 2017, ha deliberato di chiedere all'Ufficio Studi un parere in merito al quesito formulato dal Presidente del Tribunale di

Osservazioni dell'Ufficio Studi

Al fine di rispondere al quesito nei limiti di stretta continenza giova premettere che la vicenda in esame trae origine dall'istanza con la quale una funzionaria in servizio presso il Tribunale di, destinataria di un provvedimento di gestione del personale assunto dal dirigente amministrativo (segnatamente la funzionaria, in ragione dell'imminente pensionamento del funzionario responsabile della cancelleria decreti ingiuntivi, lavoro, asseverazioni traduzioni, è stata rimossa dalla segreteria della presidenza e assegnata alla predetta cancelleria) ha chiesto al Presidente del Tribunale la revoca e/o l'annullamento del ridetto provvedimento.

A fronte di tale istanza il Presidente del Tribunale, richiamate le disposizioni di cui al D.Lgs. 25 luglio 2006, n. 240, ha formulato il quesito in esame finalizzato a comprendere *“se il Presidente del Tribunale, dinanzi a un provvedimento di gestione delle risorse umane, nel caso specifico relativo alla segreteria della presidenza del Tribunale, assunto dal dirigente amministrativo, non conforme alla normativa primaria e secondaria e foriero di inefficienza, abbia la facoltà di porlo nel nulla o di sospenderne l'efficacia fino alla decisione dei competenti organi ministeriali, o se vi siano altri rimedi per evitare pregiudizi alla funzionalità dell'ufficio”*.

Ricostruita la vicenda nei suoi precisi contorni, appare evidente come nella fattispecie in esame il Presidente del Tribunale risulti nella sostanza destinatario di un tipico ricorso amministrativo, intendendosi per tale qualunque istanza rivolta dal soggetto interessato ad una autorità amministrativa per ottenere la tutela di una situazione giuridica soggettiva che si assume essere lesa da un provvedimento amministrativo.

La questione, pertanto, si incentra e si esaurisce nel valutare se il presidente del Tribunale sia legittimato a decidere su istanze di annullamento e/o revoca avanzate dal personale amministrativo avverso provvedimenti di gestione delle risorse umane adottati dal dirigente amministrativo.

Ora, in termini di stretto diritto l'istanza presentata dalla funzionaria al Capo dell'ufficio giudiziario in questione certamente non può qualificarsi come ricorso in opposizione, trattandosi di un rimedio amministrativo atipico, finalizzato al riesame della legittimità o del merito di un provvedimento, il cui destinatario deve essere lo stesso organo che ha adottato il provvedimento (nella specie il dirigente amministrativo).

Deve allora ritenersi che la funzionaria interessata dal provvedimento del dirigente amministrativo abbia inteso indirizzare al Presidente del Tribunale un ricorso gerarchico che, come

noto, è un rimedio impugnatorio di carattere generale finalizzato all'annullamento o alla riforma dell'atto impugnato, sia sotto il profilo del merito che della legittimità, da parte di un organo gerarchicamente sovraordinato a quello che ha adottato il provvedimento.

Tanto chiarito, la questione involge la tematica della c.d. doppia dirigenza, più volte affrontata dal Consiglio Superiore della Magistratura in relazione a specifici aspetti, sia prima che dopo la riforma attuata con il D.Lgs. 25 luglio 2006, n. 240.

Per quanto concerne la disamina della produzione consiliare antecedente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 240/2006 (si fa riferimento alle delibere del 3.5.1995 e del 19.6.1996 ed alla risposta a quesito del 25 giugno 1998), esigenze di sintesi impongono di fare rinvio al parere n. 329/2006 reso da questo Ufficio in data 4 dicembre 2006.

Non è ultroneo, tuttavia, ricordare che nelle richiamate delibere, adottate nella vigenza delle disposizioni introdotte dal D.lgs. 3.2.1993 n. 29 - normativa abrogata per effetto del D.L.vo n. 165/2001 - il Consiglio Superiore aveva comunque escluso che il legislatore avesse inteso accogliere *“il principio della doppia dirigenza, la cui introduzione, attesa la situazione di incertezza determinata dalla normativa vigente e le connesse aspettative di maggiore chiarezza, avrebbe richiesto una espressa previsione e non la sua enucleazione attraverso operazioni interpretative...”*.

La materia è stata poi novellata dal Decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, recante disposizioni per l'individuazione delle competenze dei magistrati capi dell'ufficio giudiziario e dei dirigenti amministrativi preposti all'ufficio.

Il Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, ha in materia emanato la Circolare 31 ottobre 2006, volta a fornire indicazioni circa l'applicazione delle innovazioni normative.

Ora, come già rilevato da questo Ufficio nel parere n. 250/2009, in argomento il C.S.M. ha approvato la delibera in data 25 gennaio 2007, in risposta al quesito posto con nota in data 9 novembre 2006 in merito alla materia considerata dalla Circolare del 31.10.2006 del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria del Personale e dei Servizi del Ministero della giustizia, in tema di *“individuazione delle competenze dei magistrati capi dell'Ufficio giudiziario e dei dirigenti amministrativi preposti all'ufficio”*.

Ai fini che qui interessano, ci si limita ad osservare che il Consiglio Superiore¹ ha conclusivamente rilevato di condividere l'interpretazione del quadro normativo fornita dalla Circolare ministeriale del 31 ottobre 2006.

Secondo la richiamata Circolare 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.

Al capo dell'ufficio spetta la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio medesimo nei rapporti con enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari, nonché l'adozione dei provvedimenti concernenti l'organizzazione dell'attività giudiziaria e la gestione del personale di magistratura (art. 1)².

¹ La delibera indicata nel testo fa proprie le considerazioni svolte nel parere dell'Ufficio studi n. 329/2006.

² **Art. 1** (Titolarietà dell'ufficio giudiziario). 1. Sono attribuite al magistrato capo dell'ufficio giudiziario la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio, nei rapporti con enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari, nonché la competenza ad adottare i provvedimenti necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico.

1-bis. Il magistrato capo dell'ufficio giudiziario deve assicurare la tempestiva adozione dei programmi per l'informatizzazione predisposti dal Ministero della giustizia per l'organizzazione dei servizi giudiziari, in modo da garantire l'uniformità delle procedure di gestione nonché le attività di monitoraggio e di verifica della qualità e dell'efficienza del servizio.

Il dirigente amministrativo è autonomamente responsabile della gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'ufficio (artt. 2 e 3)³.

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 preposto (art. 4); sino alla redazione di tale programma, il coordinamento appare garantito dal potere di indirizzo esercitato dal Capo dell'ufficio.

La riforma delinea cioè un sistema di reale doppia dirigenza, nell'ambito degli uffici giudiziari: il magistrato capo dell'ufficio è competente ad adottare i provvedimenti per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e per la gestione del personale di magistratura; ed in tale posizione il magistrato assume il ruolo di garante dell'unitarietà dell'ufficio.

Il dirigente amministrativo, in relazione alle attribuzioni conferitegli dalla legge, è responsabile della gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'ufficio e concorre alla formazione del Programma delle attività dell'ufficio da svolgersi nel corso dell'anno.

Senonché il sistema delineato dall'intervento riformatore, per quanto apparentemente semplice, presenta elementi di ambiguità, inevitabilmente correlati alla previsione di due centri di responsabilità all'interno dello stesso ufficio.

Da un lato, infatti, viene confermata la struttura unitaria dell'ufficio giudiziario, prevedendo l'unitarietà della relativa titolarità, che viene attribuita al magistrato capo dell'ufficio; dall'altro, viene potenziata la figura del dirigente amministrativo, cui viene affidata la gestione delle risorse umane (esclusa la gestione del personale di magistratura), finanziarie e strumentali in piena autonomia, ma in *“coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività”*.

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 giustizia⁴.

1-ter. Il magistrato capo dell'ufficio giudiziario e' 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. I dati trasmessi sono comunicati al Consiglio superiore della magistratura e possono essere pubblicati in forma sintetica nel sito internet del Ministero della giustizia.

³ **Art. 2** (Gestione delle risorse umane). 1. Il dirigente amministrativo preposto all'ufficio giudiziario e' responsabile della gestione del personale amministrativo, da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività di cui all'articolo 4.

2. Il dirigente di cui al comma 1 adotta i provvedimenti disciplinari previsti dall'articolo 55, comma 4, terzo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2-bis. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono rideterminati, nel rispetto della dotazione organica complessiva, i posti di dirigente di seconda fascia negli uffici giudiziari anche istituendo un unico posto per piu' uffici giudiziari.

Art. 3 (Gestione delle risorse finanziarie e strumentali). 1. L'assegnazione delle risorse finanziarie e strumentali al dirigente amministrativo preposto all'ufficio giudiziario per l'espletamento del suo mandato e' effettuata dal direttore generale regionale o interregionale territorialmente competente, ovvero dall'amministrazione centrale, secondo le rispettive competenze e secondo i criteri indicati dal Ministro, ai sensi degli articoli 4, comma 1, lettera c), 14, comma 1, lettera b), e 16, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. Il dirigente preposto all'ufficio giudiziario e' competente ad adottare atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, anche nel caso in cui comportino oneri di spesa, nei limiti individuati dal provvedimento di assegnazione delle risorse di cui al comma 1.

3. Il dirigente amministrativo di cui al comma 1 e' nominato funzionario delegato.

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.

L'assenza di un rapporto di sovraordinazione gerarchica tra le due figure porta ad escludere, quindi, 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.

Né potrebbe ipotizzarsi la praticabilità di un ricorso gerarchico improprio, che pure prescinde da un rapporto di gerarchica, trattandosi di rimedio di carattere eccezionale ammissibile nei soli casi espressamente previsti dalla legge.

Quanto sopra lascia ovviamente impregiudicata la possibilità per il dipendente interessato dal provvedimento dirigenziale di far valere le proprie ragioni in sede giurisdizionale ovvero in sede amministrativa innanzi ai competenti organi ministeriali.

Di difficile percorribilità appare, inoltre, l'eventualità che il Presidente del Tribunale possa, *motu proprio*, incidere direttamente sul provvedimento dirigenziale di gestione del personale amministrativo in sede di autotutela.

All'uopo si segnala che il C.S.M., sin dalla Risoluzione del 19 gennaio 2006 (*Valutazione delle ricadute ordinamentali e sulle attività del Consiglio Superiore della Magistratura determinate dall'approvazione dei decreti delegati attuativi della legge 150/2005. Schema di decreto legislativo recante "individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, commi 1, lettere s) e t) e 12, della legge 15 luglio 2005, n. 150*) aveva evidenziato che una delle principali incertezze derivanti dal nuovo assetto organizzativo è la mancata previsione di strumenti interni per la risoluzione di eventuali conflitti tra il magistrato capo dell'ufficio giudiziario e il dirigente amministrativo.

Ed in effetti, l'unica situazione specificamente regolata è quella dell'inerzia nella predisposizione o esecuzione del programma delle attività annuali o nell'adozione di modifiche divenute indispensabili per la funzionalità dell'ufficio giudiziario.

Segnatamente, l'art. 4, comma 2. D.lgs. n. 240/2006 prevede che *"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"*.

Ebbene, ad avviso di questo Ufficio Studi, in mancanza di una esplicita previsione normativa, non sembra coretto ipotizzare che la soluzione di conflitti interni possa transitare dal riconoscimento in capo al Presidente del Tribunale del 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.

⁴ Cfr. E. Albamonte, P. Filippi, *Ordinamento giudiziario*, UTET, Torino, 2009

Non può sottacersi, infatti, che gli artt. 21-quinquies e 21-nonies delle legge n. 241/1990 in tema, rispettivamente, di revoca e annullamento d'ufficio, prevedono che l'atto inopportuno o illegittimo possa essere revocato o annullato dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge.

Nell'attuale assetto normativo non si rinvencono disposizioni di rango primario che espressamente conferiscono quel potere al Presidente del Tribunale rispetto ai provvedimenti di gestione del personale assunti dal dirigente amministrativo.

Ad ogni buon conto, per completezza espositiva, si evidenzia che qualora il provvedimento di gestione del personale risultasse contrastante con il programma delle attività annuali redatto, ex art. 4, comma 1, D.lgs. n. 240/2006, dal magistrato capo dell'ufficio giudiziario e dal dirigente amministrativo, si determinerebbe un grave difetto di coordinamento tra l'attività giudiziaria e l'attività del personale amministrativo.

In tal caso, a parere di questo Ufficio, ferme le eventuali ricadute sulla valutazione delle prestazioni del dirigente amministrativo, potrebbe ritenersi integrata un'ipotesi di mancata esecuzione del programma che dovrebbe trovare fisiologica soluzione nel meccanismo ordinamentale delineato dall'art. 4, comma 2, D.lgs. 25 luglio 2006, n. 240.

Le conclusioni cui perviene il richiamato parere dell'Ufficio Studi sono condivisibili e obbligate allo stato della normativa vigente.

Tanto premesso

delibera

di rispondere al quesito nei seguenti termini:

“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”.”.