

Ruoli e responsabilità in materia di gestione delle spese di funzionamento e di edilizia giudiziaria

In occasione del tavolo di lavoro avviato presso il Dipartimento della Organizzazione Giudiziaria sulle possibili linee di sviluppo dell'organizzazione in materia di gestione delle spese di funzionamento e dell'edilizia giudiziaria", espongo i punti che a parer mio sono importanti nel generale contesto normativo, al fine di predisporre adeguati ed efficaci interventi normativi e ordinamentali.

Ritengo sia importante tener conto delle esigenze e delle considerazioni espresse nel recente appello inviato da molti Presidenti di Tribunale al Ministro della Giustizia.

In detto appello sono stati ricostruiti i principi fondamentali in tema di gestione delle risorse nella Amministrazione giudiziaria.

La Costituzione italiana, è stato ricordato, prevede una netta separazione tra i poteri dello Stato. In particolare, "alla magistratura spetta l'esercizio della funzione giurisdizionale, mentre al potere esecutivo, che esercita la funzione amministrativa, spetta la predisposizione di tutto quanto necessario perché la funzione giudiziaria possa essere esercitata efficacemente".

A tale modello costituzionale si è attenuto il legislatore quando si è trattato di emanare il decreto legislativo n. 240 del 2006, in occasione della riforma dell'ordinamento giudiziario, cui ha dato avvio la legge delega n. 160 del 2015.

In adempimento di quanto prescritto dall'articolo 110 della Costituzione ed in riforma del precedente sistema delineato dall'ordinamento giudiziario del 1941, si è allora confermata una separazione tra le funzioni giudiziarie e la gestione del personale di magistratura, attribuite ai magistrati capi degli uffici giudiziari, e tutte le altre attività strumentali all'esercizio della funzione giudiziaria, quali gestione del personale amministrativo e delle risorse finanziarie e strumentali, attribuite ai dirigenti amministrativi preposti ai medesimi uffici.

Nella distinzione di tali funzioni, è stata affidata al magistrato capo dell'Ufficio la prerogativa di indirizzare il governo delle risorse verso fini coerenti con l'organizzazione della attività giurisdizionale, presidiata dal delicato sistema tabellare che, attraverso i Consigli Giudiziari, risale sino al Consiglio Superiore della Magistratura.

La distinzione delle funzioni è, d'altro canto, coerente con le funzioni che la Costituzione, nell'art. 110, riconosce al Ministro della Giustizia, chiamato a curare "l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia", che si articolano attraverso la declinazione di obiettivi, anche operativi e piani di attività, secondo modalità "a cascata" che vedono coinvolti i direttori generali e i dirigenti di II fascia.

Si tratta in sostanza di un complesso modello organizzativo di rilievo costituzionale, che deve garantire, anche a livello di singolo Ufficio Giudiziario, il delicato equilibrio tra potere giudiziario e potere esecutivo.

Mentre al magistrato capo dell'ufficio spetta la titolarità e la rappresentanza formale dell'ufficio -relativa ai rapporti con enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari (art. 1, D. Lgs. 240 del 2006), il dirigente amministrativo è competente ad adottare atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, anche nel caso in cui comportino oneri di spesa (articolo 3, comma 2, Decreto 240).

Quest'ultimo riveste anche il ruolo di funzionario delegato, nel rispetto delle disposizioni che vietano al magistrato in ruolo funzioni di amministrazione attiva (art. 3 del decreto legislativo 240 del 2006).

Ruoli e responsabilità in materia di gestione delle spese di funzionamento e di edilizia giudiziaria

Nell'appello al Ministro sopra citato è stato ricordato anche che il decreto legislativo 240/2006 non contempla norme transitorie, né eccezioni, riferite ai casi di mancata copertura del posto di dirigente amministrativo o di mancata previsione dello stesso in pianta organica.

In forza della suddetta separazione, sostengono i presidenti di Tribunale, "il Ministero, titolare delle relative funzioni amministrative" è chiamato a "far fronte alle eventuali carenze organizzative, nominando i dirigenti mancanti o dirigenti reggenti o supplenti ed istituendo, laddove mancanti, i posti di dirigente".

Le posizioni dirigenziali degli Uffici Giudiziari non sono state riviste dopo il DPCM 84 del 2015, né successivamente alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Già ora non sono previste in tutti gli Uffici Giudiziari. A dispetto delle richieste di copertura delle posizioni dirigenziali, espresse in varie occasioni dai capi degli uffici giudiziari, ne devono essere invece soppresse ben 56 (316 le posizioni in organico, 233 le coperte, 83 quelle scoperte per una percentuale del 26,27%). E ciò in forza delle norme che hanno disposto negli anni scorsi tagli agli organici.

Questo stato di cose comporta che l'Amministrazione giudiziaria pubblici, e finisca per coprire, posizioni in Uffici poco importanti (o anche da sopprimere), lasciandone scoperte altre anche in uffici importanti. Le esigenze personali e familiari, legittime peraltro, dei dirigenti che partecipano agli interPELLI portano questi a chiedere sedi comode e vicine alla residenza, che non sempre coincidono con quelle che sarebbero da coprire secondo gli interessi dell'Amministrazione.

Per poter garantire in tutti gli uffici giudiziari il rispetto dei sopra descritti principi di separazione tra funzione giurisdizionale e funzione amministrativa non rimane che ricorrere alla norma di cui all'art. 2 bis del decreto legislativo 240 del 2006, comma aggiunto dall'articolo 4, comma 18, della legge 30 luglio 2007, n. 111, che dispone:

"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 più uffici giudiziari."

L'attuazione dell'art. 2 bis del decreto 240, che permette di prevedere una posizione dirigenziale per più uffici giudiziari, può consentire di intervenire per dare un riferimento circa le funzioni dirigenziali a tutti i capi degli uffici, anche a quelli di Uffici meno importanti. Potrebbero questi ultimi condividere il dirigente con altri capi degli uffici, sulla falsa riga di ciò che accade nei piccoli comuni con i segretari comunali.

Previa interlocuzione con le OOSS, si potrebbe garantire un utile presidio amministrativo in alcuni Uffici, anche attraverso la previsione di posizioni organizzative da assegnare al personale della III area, che facciano riferimento a dirigenti, anche non insediati presso il medesimo ufficio.

Tenendo conto del disposto del sopra citato art. 3 del D.Lgs. 240 del 2006, norma che prevede sia il dirigente amministrativo a svolgere le funzioni di funzionario delegato, senza ricorrere a modifiche legislative, è già ora possibile disporre, anche relativamente alla gestione delle spese di funzionamento, che il dirigente amministrativo di un Ufficio Giudiziario assolva al ruolo di funzionario delegato per altri Uffici. Così già accade per le spese di giustizia di cui ai cap. 1360 e

Ruoli e responsabilità in materia di gestione delle spese di funzionamento e di edilizia giudiziaria

1362, riguardo alle quali spese i dirigenti presso le Corti e le Procure Generali, svolgono la funzione di funzionario delegato per tutti gli uffici del distretto¹.

Il permanere delle funzioni di funzionario delegato dei capi degli Uffici Distrettuali per una serie di capitoli di spesa non è coerente con il disposto di cui all'art. 3 comma 3 del D.Lgs. 240 del 2006. Questa norma affida le funzioni di funzionario delegato al dirigente amministrativo. Cogliamo questa occasione per correggere una prassi in contrasto con una norma primaria.

Da rivedere anche l'art. 3 comma 3 del DPR 133 del 2015, che prevede "Ferme le competenze del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero connesse alle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, ivi incluse le competenze dei titolari delegati ai poteri di spesa, possono essere delegate ai capi degli uffici giudiziari le competenze relative alla formazione dei contratti necessari all'attuazione dei compiti di cui all'articolo 4, comma 1. Nella materia della sicurezza le medesime competenze possono essere delegate al procuratore generale". Lo consigliano ragioni di contrasto con il modello, di rilievo costituzionale e recepito dal D.Lgs. n. 240 del 2006, di separazione delle funzioni giurisdizionali da quelle di amministrazione attiva.

Passando ai rapporti tra Ministero e Uffici periferici, nelle more della istituzione, prevista dal decreto legislativo 240 del 2006, ma mai attuata, di Direzioni regionali, il DPCM 84 del 2006 ha disposto che le funzioni di queste direzioni generali regionali siano esercitate dall'Amministrazione centrale, anche a mezzo di delega agli uffici distrettuali e territoriali (articolo 16, comma 4 nonché DM 14 dicembre 2015).

Per la mole rilevante di funzioni trasferite dai Comuni agli Uffici Giudiziari in forza della legge 190 del 2014, la Direzione Generale risorse materiali e tecnologiche del Ministero della Giustizia è stata costretta ad utilizzare massivamente tale facoltà di delega, con evidenti criticità per gli Uffici Giudiziari territoriali.

Per far fronte a queste criticità si potrebbe ora far riferimento alle possibilità offerte dalla recente versione del DPCM 84 del 2015, nel punto in cui prevede (comma 1) la modifica e l'integrazione delle competenze della Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, a causa degli interventi normativi concernenti la gestione delle spese degli uffici giudiziari. Si fa riferimento in particolare all'articolo 1, commi da 526 a 530, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (norme che hanno trasferito, dai Comuni al Ministero della Giustizia, gli oneri per le spese obbligatorie relative alla gestione degli uffici giudiziari) e al DPR n. 133 del 2015 (regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528, 529 e 530 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190).

È stato anche previsto, in questa nuova versione del regolamento di organizzazione del Ministero, che con uno o più decreti del Ministro della Giustizia, da adottarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto, possano essere adottate misure di coordinamento informativo ed operativo, conseguenti all'adeguamento delle competenze delle Direzioni Generali del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi.

È possibile, infine, ipotizzare i primi interventi di natura organizzativa, in modo da evitare rischi e far fronte a criticità manifestatesi.

¹ Eccetto che per alcuni grandi tribunali, dove il dirigente amministrativo è funzionario delegato per il cap 1360 anche per gli Uffici dei Giudici di Pace dipendenti.

Ruoli e responsabilità in materia di gestione delle spese di funzionamento e di edilizia giudiziaria

Vanno evitati accentramenti eccessivi in capo alla DG Risorse materiali e tecnologiche. È naturale che la DG debba dare l'indirizzo e coordinare e vigilare, ma non sembra motivata la scelta di far dipendere dal centro anche il personale tecnico assegnato agli uffici, visto che gestisce anche quello assegnato ab origine alla stessa DG. C'è già stato un modello che concentra il governo di tecnici in una direzione generale del Ministero (la DG Statistica che gestisce i tecnici sul territorio), ma sembra non abbia funzionato benissimo; tra l'altro ciò è in contraddizione con il rispetto del limite di pianta organica del Ministero che dovrebbe essere di 1080, e che invece è già stato largamente superato.

Bisogna essere cauti nel creare altri "uffici" o nuove strutture (con relativi acronimi), come l'ipotizzato UDAC. Meglio potenziare e irrobustire quelli che ci sono. A partire da Corti, PG, Uffici di primo grado. Ogni nuova struttura genera un più esteso bisogno di coordinamento. E incertezze e rallentamenti. Potrebbe essere utilmente valorizzata, invece, la presenza dei Centri per la Giustizia Minorile o dei PRAP.

Ipotizzando l'incardinazione negli uffici giudiziari distrettuali di unità operative deputate a gestire risorse materiali, queste possono essere gestite dal dirigente amministrativo, secondo indirizzi e programmi dati e condivisi con il capo dell'ufficio o i capi degli Uffici, facenti parte della Conferenza Permanente.

Dalla sottrazione della nuova struttura alla competenza dei dirigenti amministrativi di Corti e PG, non è che questi ne uscirebbero potenziati nella loro dedizione al "core business" della gestione di cancellerie e segreterie. Ne uscirebbero, al contrario, impoveriti nella loro funzione di gestione complessiva e sistemica. Sono denominati dirigenti "amministrativi" e non dirigenti di cancelleria proprio per questo.

E ciò andrebbe a danno della possibilità di governo complessivo del sistema da parte dei capi degli uffici distrettuali o circondariali, che sarebbero del tutto estromessi dalla possibilità di indirizzare la gestione delle risorse. Se le nuove strutture dipendono da un dirigente amministrativo diverso da quello degli uffici distrettuali si creerebbe per di più una crescita di posti funzione, quando ancora il Ministero non ha provveduto alla soppressione di decine di posizioni sul territorio, come da obbligo di legge.

6 novembre 2019

Nicola Stellato