

Provvedimenti di encomio del Capo dell'ufficio giudiziario nei confronti del personale di cancelleria - Esclusione della doppia dirigenza
(Risposta a quesito del 25 giugno 1998)

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 25 giugno 1998, ha deliberato di rispondere al quesito nei termini seguenti:

"1. Il quesito.

In data 30.7.1996 il Presidente della Corte d'Appello di L'Aquila, nel contesto della più ampia problematica della c.d. doppia dirigenza, ha posto un quesito al CSM per sapere se il Capo dell'ufficio giudiziario possa emettere provvedimenti di encomio nei confronti del personale di cancelleria anche senza la previa intesa del Dirigente superiore.

Occasione dell'interpello del Consiglio Superiore, da parte del Presidente di Corte abruzzese, era la Circolare 17.4.1996, n.648 con cui il Ministero di Grazia e Giustizia, trattando "della tenuta dei fascicoli personali del personale di cancelleria", aveva "*ricordato*" al par.5 che l'inserzione dei provvedimenti di encomio poteva effettuarsi, solo se tali atti fossero stati adottati dal Capo dell'ufficio giudiziario "di intesa" con il Dirigente della cancelleria o segreteria giudiziaria.

Nella seduta dell'8.10.1996 la Sesta Commissione (Riforma) ha deliberato di richiedere una relazione in proposito all'Ufficio Studi.

2. Osservazioni dell'Ufficio Studi.

A.Premessa. Le attribuzioni consultive del CSM in tema di rapporti tra Capo dell'ufficio giudiziario e Dirigente della Cancelleria (o Segreteria).

Giova premettere che il presente quesito attiene alla modalità di tenuta dei fascicoli personali dei dipendenti amministrativi degli uffici giudiziari e non riguarda, pertanto, i magistrati e già sotto questo aspetto si potrebbe pervenire ad escludere ogni obbligo di pronunzia sul punto, da parte dell'organo di autogoverno.

Vertendo, peraltro, la questione sollevata dal Presidente della Corte di Appello di L'Aquila sull'assetto dei rapporti intercorrenti tra Capo dell'ufficio giudiziario e Dirigente della Cancelleria, in sede di formulazione di encomi ai dipendenti e di inserzione dei relativi atti elogiativi nei fascicoli personali degli interessati, si ritiene di potere, comunque, affermare la competenza consultiva in materia del CSM.

La problematica richiamata dal magistrato richiedente - al di là del quesito, contingente e limitato, di cui trattasi - investe, infatti, più in generale, il contrastato ed annoso tema della doppia dirigenza nell'ambito degli uffici giudiziari, con ovvi riflessi nel funzionamento interno della Cancelleria o della Segreteria.

Sicchè, può trovare bene applicazione, nel caso in esame, la delibera approvata dall'organo di autogoverno, nella seduta del 10 aprile 1986, secondo cui "...i pareri che il CSM è legittimato a dare sono - a parte i pareri al Ministro di Grazia e Giustizia previsti dall'art. 10 della L. 24.3.1958 n.195 - quelli indirizzati, a loro richiesta ai magistrati- anche onorari- appartenenti all'Ordine giudiziario e riflettenti questioni varie in materia di interpretazione ed applicazione delle norme di ordinamento giudiziario ed, in generale, in materia di organizzazione e di funzionamento degli uffici e dei servizi relativi alla giustizia".

B. La problematica della c.d. doppia dirigenza.

Tanto premesso, giova osservare che la tematica della doppia dirigenza - sottostante al quesito di cui trattasi - risulta essere stata affrontata dal Consiglio con la delibera del 3.5.1995 (significativamente evocata dal magistrato interpellante nella sua nota del 30.7.1996) nella quale sono stati offerti esaurienti chiarimenti circa la distribuzione delle competenze interne in materia di provvedimenti concernenti il personale di cancelleria.

La portata del potere di sorveglianza del Capo dell'Ufficio in materia di organizzazione dell'attività amministrativa- con esclusione di ogni ipotesi di doppia dirigenza- è stata di recente ribadita dalla delibera consiliare del 19.6.1996 (v. Notiziario CSM, n. 6 del 1996, p.12 e ss.).

In via meramente esemplificativa, in difetto di una espressa previsione legislativa, la c.d. doppia dirigenza degli uffici giudiziari è stata intesa nei termini seguenti:

"...Compete al magistrato dirigente dell'ufficio tutto quanto riguarda la giurisdizione in senso proprio, compete al funzionario dirigente tutto quanto riguarda la gestione del personale amministrativo ed ausiliario e l'amministrazione dei mezzi e presidi strumentali...

Tale orientamento presuppone la totale autonomia del dirigente dell'ufficio di cancelleria rispetto al magistrato capo dell'ufficio e, quindi, una totale autonomia della struttura di cancelleria rispetto all'ufficio giudiziario.

Al tempo stesso, il dirigente amministrativo, svincolato da qualsiasi rapporto di dipendenza, anche solo funzionale, con il magistrato, andrebbe ad inserirsi in una linea gerarchica facente direttamente capo, in sede centrale, al vertice dell'organizzazione burocratica..."⁽¹⁾.

La normativa-base da richiamare, al fine di individuare i criteri operanti in regime di dirigenza degli uffici giudiziari, è quella di cui agli artt.101 e 102 L. n.1196/1960.

Tali disposizioni legislative, da un lato, sanciscono il principio generale del potere di sorveglianza dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari sul personale amministrativo ivi addetto e, dall'altro, prescrivono che la direzione dei servizi, affidata ai capi delle cancellerie e delle segreterie, sia esercitata con il necessario consenso e con la prescritta collaborazione del magistrato dirigente *"dal quale sono sentiti in ordine a qualsiasi provvedimento che abbia attinenza con servizi di cancelleria e segreteria"* ed al quale rispondono.

La successiva normativa sulla dirigenza statale (v.l'art.37 del D.P.R. 748/1972) ha mantenuto ferma la vigenza degli artt.101 e 102 L.n.1196/1960, in tema di ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, stabilendo espressamente che *"...nulla è innovato alle disposizioni che attribuiscono la dirigenza degli organi ed uffici giudiziari ai magistrati..."*.

Un ulteriore approfondimento merita, invece, l'incidenza che sulla dirigenza amministrativa negli uffici giudiziari potrebbe avere avuto il D.lgs. 3.2.1993 n 29 che ha regolamentato la organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

1

La citata definizione di "doppia dirigenza" è di L.Scotti, *I compiti e la responsabilità del dirigente l'ufficio giudiziario*, in *Doc.Giust.*,1994,n 9,c.1564. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a Cerruti, *Il personale dirigenziale e direttivo dell'amministrazione della giustizia*, in *Doc.Giust.*,1991,n 5.c.56 e ss.

E per il vero, come affermato nelle delibere consiliari del 3.5.1995 e del 19.6.1996:

"...Il silenzio del D.lgs. 29/1993 sulla organizzazione amministrativa degli uffici giudiziari sembra, peraltro, escludere che si sia voluto sancire 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 situazione normativa attuale, in realtà, non può che comportare la vigenza del pregresso modello di organizzazione, con esclusione di ogni ipotesi di diarchia nella direzione dell'ufficio giudiziario (ossia, con una dirigenza amministrativa degli uffici di Cancelleria o di Segreteria, affiancata a quella del magistrato a cui sia stato conferito il relativo incarico direttivo).

Ne deriva , pertanto, che devono ritenersi tuttora operanti sia il principio di sorveglianza dei dirigenti degli uffici giudiziari sul personale del proprio ufficio, sia la disciplina generale , secondo cui la direzione dei servizi, affidata ai responsabili delle Segreterie e delle Cancellerie, deve esercitarsi con il necessario consenso e con la prescritta collaborazione del magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario, a cui rispondono per il funzionamento di detti servizi.

Nè tale assetto organizzativo può considerarsi intaccato dalle circolari ministeriali in materia che hanno correttamente identificato nel capo dell'ufficio giudiziario il "responsabile della struttura"(Circolare del Ministero di Grazia e Giustizia-Direzione Gen.Organizzazione affari giudiziari, Uffici II e III, dell'8.6.1995, prot.n 294/5424/5), trattandosi di modello pienamente compatibile con l'attività di direzione dei servizi amministrativi, da parte dei capi delle segreterie e/o delle cancellerie, e con il correlato potere di sorveglianza del magistrato dirigente sull'andamento dei servizi e del personale dipendente.

Esaminando lo specifico quesito del magistrato istante, in ordine alle conseguenze derivanti da un eventuale situazione di contrasto insanabile, per il rifiuto o, comunque, il mancato assenso del dirigente della Cancelleria ad adottare un provvedimento di encomio in favore dell'impiegato, ritenuto meritevole dell'elogio da parte del capo- ufficio, si osserva quanto segue: nei fascicoli personali degli impiegati statali, a differenza di quanto previsto per i ma-

giurati, possono essere inseriti gli "encomi per servizi resi nell'interesse dell'amministrazione" (art.24 , n. 4, D.P.R. n. 686/1957).

Tanto detto, la recente Circolare n. 648/S/5424 del 17.4.1996 del Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione Generale dell'Organizzazione Giudiziaria, Ufficio II- allegata alla nota del magistrato interpellante -ha chiarito che per l'impiegato i provvedimenti di elogio "...*possono essere inseriti nel fascicolo personale soltanto se siano stati adottati dal Capo dell'Ufficio giudiziario d'intesa con il Dirigente della Cancelleria o della Segreteria giudiziaria...*", rimanendo riservata, in un ambito ministeriale, al competente Direttore Generale la valutazione dei presupposti giustificanti l'inserimento dell'encomio nei fascicoli personali (art. 26 D.P.R. n.686/1957).

Se ne evince, quindi, che il Capo dell'ufficio giudiziario bene può emettere *motu proprio* un atto di elogio al dipendente che abbia reso rilevanti servizi all'Amministrazione.

Il rilascio dell'encomio non ne implica, però, la automatica inserzione nel fascicolo personale dell'interessato, essendo previsti, in sede di direttiva ministeriale, due ulteriori passaggi procedurali.

All'uopo, è richiesta preliminarmente, nella sede giudiziaria locale, l'intesa tra il magistrato capo dell'ufficio ed il Dirigente della Cancelleria o della Segreteria: ciò allo scopo di verificare e motivare congiuntamente che il comportamento del dipendente sia stato non solo meritorio, ma anche di effettiva utilità per la Amministrazione.

Ancora. I provvedimenti in questione devono, quindi, essere trasmessi per via gerarchica al Ministero, per il tramite, nei casi previsti, dei Capi di Corte o dei Procuratori Generali, a loro volta tenuti ad esprimere il loro motivato parere.

E' di tutta evidenza che laddove l'elogio debba essere rilasciato dal Presidente di Corte, per il personale in servizio presso il suo ufficio, rimane fermo, anche per tale autorità, l'obbligo generale di "intesa" con il Dirigente Superiore, se l'adozione dell'atto di encomio sia finalizzato, come di regola, all'inserimento nel fascicolo personale del dipendente meritevole.

La necessità di una simile procedura non deve, quindi, essere letta quale implicita manifestazione del principio della doppia dirigenza, bensì come rispondente all'esigenza di

assicurare - anche tramite l'intervento adesivo del Dirigente della Cancelleria - un adeguato "filtro" nella redazione

ne di detti elogi che dovrebbero, di regola, costituire un fatto eccezionale e non di *routine* burocratica nella vita dell'ufficio giudiziario.

A conferma di ciò, all'autorità ministeriale, al fine di offrire un criterio omogeneo ed univoco nella inserzione degli atti elogiativi nei fascicoli personali dei dipendenti amministrativi, spetta *ex art.26 D.P.R. n. 686/1957* una sorta di "ultima parola" in merito all'esistenza dei presupposti di legge, atti a giustificare l'inserimento nel fascicolo personale dell'encomio, redatto di "intesa", nei termini sopra indicati.

Ebbene, se tali sono le risultanze in atti, è evidente che la procedura per il rilascio degli elogi al personale amministrativo, al fine dell'inserimento nei fascicoli personali, rientra nella materia di esclusiva competenza ministeriale, esulando dalle attribuzioni del CSM quella di sindacare le direttive che il Ministero di Grazia e Giustizia ha voluto emanare per regolamentare tale categoria di provvedimenti (soggetti legittimati ad adottarli, *iter* burocratico ecc.).

3.Considerazioni conclusive.

Si può rispondere nei termini seguenti al quesito proposto dal Presidente della Corte di Appello di L'Aquila:

- nel vigente ordinamento, anche dopo l'emanazione del D.Lgs. n.29/1993, non è stata introdotta la c.d.doppia dirigenza, nel senso della istituzione di una diarchia interna (dirigenza amministrativa degli uffici affiancata a quella dei magistrati dirigenti);

- è tuttora operante il principio di sorveglianza dei magistrati dirigenti sul personale amministrativo del proprio ufficio;

- il capo dell'ufficio giudiziario può rilasciare motu proprio atti di elogio al personale dipendente, ma senza che ciò comporti l'automatica inserzione dell'atto nel fascicolo personale;

- la procedura di inserimento di tali encomi nei fascicoli personali è espressamente regolamentata, in sede di direttiva ministeriale, per cui sussiste, a tale fine, nel caso prospettato dal magistrato interpellante, la necessità, per la concessione dell'elogio al dipendente, della previa intesa tra il Presidente della Corte d'Appello ed il Dirigente Superiore;

- tuttavia, nell'ipotesi in cui l'intesa con il Dirigente Superiore della Cancelleria non sia stata raggiunta, non è inibito l'inoltro per via gerarchica della nota di elogio al Ministero di Grazia e Giustizia, ferma restando l'esclusiva competenza ministeriale in ordine all'inserimento dell'encomio nel fascicolo personale."