

56/QU/2016 - Quesito in ordine all'esercizio della delega per i procedimenti disciplinari nei confronti del personale amministrativo.

(delibera del 26 luglio 2017)

Con nota del 24 ottobre 2016, il Presidente della Corte di Appello di Catania trasmetteva al Consiglio il quesito formulato dal Consiglio Giudiziario presso la medesima Corte nei seguenti termini:

“...Se il magistrato capo dell'ufficio, cui compete, in assenza del dirigente amministrativo, l'esercizio del potere disciplinare nei confronti del personale dipendente per le sanzioni di minore entità, possa delegare tale potere e, comunque, se possa astenersi dalla trattazione del procedimento, ove sia prospettata una causa di incompatibilità;

se tale determinazione, in ordine all'astensione, del capo dell'ufficio sia soggetta a valutazione da parte del Presidente della Corte o del Procuratore Generale, secondo l'ufficio di appartenenza, o del Ministero della Giustizia;

se l'individuazione del sostituto alla trattazione del procedimento disciplinare compete allo stesso capo dell'ufficio, al Presidente della Corte o al Procuratore Generale, secondo l'ufficio di appartenenza, o al Ministero della Giustizia.

La Sesta commissione, in fase istruttoria, ha chiesto sul punto specifico il parere dell'Ufficio Studi e Documentazione del Consiglio, pervenuto in data 19 giugno 2016 (parere n. 164/2017).

Prima di esaminare i profili normativi richiamati nel citato parere e posti a fondamento delle conclusioni generali cui lo stesso perviene, appare opportuno, in prima analisi, delimitare l'oggetto della presente analisi.

Invero, è solo in caso di ritenuta competenza del dirigente dell'ufficio giudiziario a delegare le funzioni disciplinari nei confronti del personale amministrativo che potranno trovare risposta le successive questioni portate all'attenzione del Consiglio.

Orbene, richiamando sul punto il percorso ricostruttivo della normativa in materia elaborato dall'ufficio studi e documentazioni del Consiglio, non può non ritenersi che tale potere disciplinare compete al dirigente dell'ufficio giudiziario esclusivamente nei casi di assenza del dirigente amministrativo, e, comunque, quale esercizio di funzioni proprie di quest'ultimo.

In altri termini, non trattandosi di attività soggettivamente fungibili, la previsione del potere, a date condizioni, automaticamente devoluto al dirigente dell'ufficio non fa del dirigente giudiziario il titolare dell'azione ma esclusivamente il temporaneo esecutore del potere disciplinare.

Su questa linea, come sopra richiamato in premessa, l'exkursus normativo offerto dal parere e di seguito in parte qua richiamato:

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;..

..... il C.S.M. ha approvato la delibera in data 25 gennaio 2007, ha conclusivamente rilevato di condividere l'interpretazione del quadro normativo fornita dalla Circolare ministeriale del 31 ottobre 2006.

In particolare, 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.

Con specifico riferimento alla figura del dirigente, la Circolare ministeriale sopra richiamata evidenzia poi che le competenze del dirigente amministrativo si inseriscono in un disegno unitario, che muove dal livello più alto (Ministero della Giustizia), transita per un livello intermedio (direzioni regionali ed interregionali) e si compie a livello degli uffici giudiziari.

Essa chiarisce, altresì, che le funzioni del dirigente amministrativo individuate dal D. Lgs. n. 240/2006, recante Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, implicano che il dirigente dei singoli uffici giudiziari rivesta

necessariamente una qualifica soggettiva non inferiore a quella di dirigente seconda fascia ed esclude che tali funzioni possano essere esercitate da lavoratori ^{1 2 3} inquadrati in aree funzionali corrispondenti alla figura del direttore di cancelleria o del cancelliere.

- conseguentemente, in tutti gli uffici giudiziari la cui dotazione organica non prevede il relativo posto, le funzioni in questione non possono essere esercitate da personale inquadrato in aree funzionali corrispondenti alla figura del direttore di cancelleria o del cancelliere;

... con delibera del 25 gennaio 2007 il Consiglio Superiore della Magistratura, aderendo all'impostazione esplicitata nella ridetta Circolare, ha precisato che negli uffici giudiziari ove la dotazione organica non preveda una figura di dirigente amministrativo di c.d. "seconda fascia", le funzioni che il D.Lgs. n. 240/06 attribuisce al dirigente amministrativo (artt. 2, 3 e 4) non possono essere esercitate dai dipendenti inquadrati in aree funzionali corrispondenti alla figura professionale del direttore di cancelleria o a quella del cancelliere, ma devono essere svolte, sino alla rivisitazione della dotazione organica, dal magistrato dirigente dell'ufficio.

Dunque, netta separazione e costruzione di un sistema di reale doppia dirigenza nell'ambito degli uffici giudiziari.

E' già a questo punto che troviamo in nuce le ragioni dell'attribuzione, in caso di assenza del dirigente amministrativo, del potere disciplinare il capo al dirigente dell'ufficio giudiziario.

Invero, la stringente disciplina dettata dal Ministero non consente che <altro> personale amministrativo eserciti tali funzioni.

Occorre, dunque, assicurare che una così importante attività non subisca arresti e/o rallentamenti e ciò lo si è fatto attraverso il riconoscimento dell'esercizio temporaneo di tali funzioni, proprie, alla dirigenza giudiziaria.

Proseguendo oltre nella disamina della disciplina in materia:

...con Circolare del 13 aprile 2007 il Ministero della giustizia, nel fornire chiarimenti " in relazione all'ipotesi in cui la dotazione organica preveda un posto-funzione dirigenziale e lo stesso risulti vacante", ha spiegato che:

- in caso di mera "assenza " del dirigente (situazione caratterizzata da temporaneità) si possono individuare nel direttore di cancelleria e nel cancelliere i funzionari legittimati a svolgere funzioni vicarie ;

invece nel caso di "vacanza del posto-funzione" "[^]sino alla copertura del posto, le funzioni dirigenziali saranno esercitate, interinalmente, da altro dirigente di ruolo, cui sia stato conferito l'incarico di reggenza dell'ufficio medesimo - con provvedimento formale del Direttore generale del personale e della formazione

... Tuttavia, in considerazione del fatto che l'istituto della reggenza potrebbe risultare non applicabile in forma generalizzata, considerata la difficoltà di attingere presso altri uffici e la sproporzione esistente tra il numero di dirigenti attualmente in servizio ed uffici periferici con posto-funzione dirigenziale vacante, in attesa della copertura del posto vacante o del conferimento di apposito incarico "ad interim", le competenze che il D.lgs. n. 240/2006 attribuisce al dirigente amministrativo dovranno essere svolte, temporaneamente, dal magistrato capo dell'ufficio".

Ed il CSM ha mostrato di condividere tale impostazione in sede di risposta a quesito del dell'11 novembre 2009.

Inoltre ancora con Risposta a quesito del 6 dicembre 2012 (Delegabilità delle funzioni previste dall'art. 3, terzo comma D.Lgs. n. 249/2006 negli uffici giudiziari la cui pianta organica preveda la figura del dirigente amministrativo, il cui posto sia vacante) il C.S.M. ha osservato come nella

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.

concreta applicazione della menzionata Circolare del 13 aprile 2007 il Ministero avesse, peraltro, affermato che “non sussiste un principio di assoluta non delegabilità delle funzioni dirigenziali Sulla scorta di tali considerazioni il Consiglio Superiore della Magistratura ha fissato nella parte motiva della delibera il principio secondo cui “in caso di vacanza del posto di dirigente amministrativo, le relative funzioni debbono essere, in linea di principio, esercitate dal Capo dell’ufficio giudiziario” il quale, tuttavia, come precisato nella nota del Capo Dipartimento dell’Organizzazione Giudiziaria, “ove non si ritenga in grado di espletarle e non sia altrimenti possibile garantire la funzionalità dell’ufficio, ha facoltà di delegarle, purché per un periodo di tempo determinato e con atto scritto e motivato, ad un funzionario amministrativo che ricopra le posizioni più elevate nell’ambito degli uffici affidatigli, fermo restando che la proroga di tale delega è soggetta agli stessi criteri di temporaneità ed eccezionalità ai quali è soggetta la delega originaria”.

Ancora una volta il Consiglio, in linea con la puntuale disciplina ministeriale, aderendo alla riconosciuta delegabilità delle funzioni ne ha di fatto ribadito la natura e competenza essenzialmente amministrativa.

E lo ha fatto non solo ampliando la platea del personale amministrativo legittimato ad esercitare tali funzioni - <sottraendole> di fatto alla competenza temporanea del dirigente dell’ufficio giudiziario - ma riconoscendo che, nei casi di impedimento del magistrato dirigente (così può leggersi l’espressione sopra richiamata: “ove non si ritenga in grado di espletarle”) questi possa (debba) delegarli ad un funzionario amministrativo, ossia riportando all’interno del proprio naturale alveo il potere disciplinare.

Ne consegue, con diretto riferimento al quesito posto, che indubbiamente in caso di ritenuta incompatibilità ad esercitare tale potere, ricorra una delle condizioni di impedimento del magistrato il quale, pertanto, potrà delegare tale potere solo ad altro personale amministrativo temporaneamente individuato.

Rispetto alle questioni poste con la nota richiamata in premessa residuerebbe solo il profilo della sindacabilità di tale dichiarazione da parte dei dirigenti giudiziari distrettuali:

è un quesito che, tuttavia, può trovare agevole e conseguenziale risposta, alla luce dei principi elaborati, nella impossibilità di prevedere una valutazione in concreto delle ragioni poste a fondamento dell’astensione, riguardando le modalità di esercizio (o meno) di un potere non proprio del magistrato.

Riconoscere la competenza a valutare della fondatezza della decisione del dirigente di astenersi dall’esercizio del potere disciplinare, da parte di soggetti terzi non legittimati, significherebbe prevedere la possibilità per gli stessi di incidere sull’attribuzione di tali funzioni amministrative rispetto alle quali non appare ipotizzabile il riconoscimento di ulteriori poteri delegati oltre quelli espressamente previsti dalla normativa in materia.

Conclusivamente, alla luce degli elementi offerti al Consiglio, può risponderci al quesito posto nei seguenti termini:

- allo stato della legislazione vigente il dirigente di un ufficio giudiziario cui compete, in presenza delle condizioni di Legge, il potere disciplinare nei confronti del personale dipendente non può delegare lo stesso ad altro magistrato dell’ufficio;
- in presenza di condizioni di impedimento all’esercizio di tale potere, il dirigente dell’ufficio giudiziario potrà delegarlo temporaneamente solo ad altro personale amministrativo dell’ufficio, da individuare nel funzionario amministrativo che ricopra la posizione più elevata nell’ambito dell’ufficio;
- le determinazioni del dirigente in ordine alla ricorrenza di condizioni di impedimento all’esercizio del potere disciplinare non sono sindacabili dal Presidente o dal Procuratore Generale della Corte di Appello.”