

SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

LA GOVERNANCE  
DEGLI UFFICI GIUDIZIARI IN ITALIA

- ❑ *PROFILI COSTITUZIONALI*
- ❑ *ASPETTI ORDINAMENTALI E ANALISI DI ORGANIZZAZIONE*
- ❑ *IL DECENTRAMENTO*

*Giovanni Ilarda*  
Procuratore Generale della Repubblica di Trento

Corte Suprema di Cassazione

15.11.2019

# LA GOVERNANCE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI IN ITALIA

## SOMMARIO

### **PARTE I - *Profili costituzionali***

L'organizzazione giudiziaria nella Costituzione ..... pag. 3

### **PARTE II – *Aspetti ordinamentali e analisi di organizzazione***

Organizzazione giudiziaria periferica ..... pag. 6

Il concerto ministeriale per la nomina dei magistrati titolari di uffici direttivi ..... pag. 7

Deconcentrazione e decentramento ..... pag. 10

## **PARTE I**

*Profili costituzionali*

## L'organizzazione giudiziaria nella Costituzione

Ai sensi dell'art. 110 della Costituzione, "ferme le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, spettano al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia".

Di tale norma, per ragioni che sarebbe superfluo prendere in esame, è stata quasi sempre data una lettura riduttiva, spesso ideologicamente orientata.

Si è così pervenuti, frequentemente, alla conclusione che il Ministero della Giustizia costituisce un Ministero di servizi<sup>1</sup>, espressione con la quale uno dei centri costituzionali di governo del Paese è stato relegato al ruolo di mera struttura servente obbligata soltanto ad erogare servizi, priva di poteri di indirizzo e, ciononostante, destinataria di ogni responsabilità per il malfunzionamento e l'inefficienza cronica del sistema giudiziario. Come si possa poi affermare l'esistenza di una responsabilità politica di fronte al Parlamento e negare al contempo al Ministro della Giustizia la titolarità di scelte di fondo espressione di poteri di indirizzo in tema di amministrazione della giustizia rimane un mistero. Soltanto un autore<sup>2</sup> sembra porsi il problema, risolvendolo, però, in uno dei più prestigiosi testi di diritto, non in termini giuridici, ma con una presa di posizione ideologica: il Ministro avrebbe la "responsabilità politica di accettare la irrisoria percentuale del bilancio statale per la parte relativa alla giustizia, quale indice del disegno governativo tendente

a screditare o ad impedire un valido ed efficace funzionamento degli uffici giudiziari".

Volendo, invece, affrontare la problematica senza condizionamenti "culturali" va, innanzitutto, evidenziato, che la lettura dell'art. 110 della Costituzione non può prescindere dal contesto di altre norme costituzionali che rappresentano indispensabile premessa per una interpretazione sistematica rispettosa sia dell'indipendenza della magistratura che del potere di indirizzo del Ministro nel quadro di quell'equilibrio che la Costituzione ha inteso garantire fra potere esecutivo e potere giudiziario.

Il testo dell'art. 110 della Costituzione è piuttosto conciso, ma il significato appare chiaro se rapportato a quello degli artt. 95 e 105:

▪ ai sensi dell'art. 95 il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del governo, mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri (di tutti i Ministri, senza alcuna eccezione); l'attività di coordinamento presuppone, ovviamente, dei poteri di indirizzo politico e amministrativo dei singoli Ministri che formino oggetto dello stesso coordinamento; tale premessa, per quanto possa apparire tautologica, costituisce un primo parametro di riferimento indispensabile ai fini di individuare l'esatta portata dell'art. 110: se il Presidente del Consiglio mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, coordinando l'attività dei Ministri, ivi compreso il Ministro della Giustizia, anche a quest'ultimo spetta il potere di indirizzo per l'intero settore di competenza del relativo dicastero, come accade in tutti i Paesi, nessuno escluso, sia in quelli di *common law* che in quelli i cui ordinamenti traggono origine, storicamente, dal modello francese<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Scotti, in *Il Ministero di Grazia e Giustizia. Identità strutturale e prospettive di riforma*, in Documenti Giustizia, 1990, n. 6. Nello stesso senso: Bertoni, *Il Ministero di grazia e Giustizia, in Costituzione e struttura del Governo. La riforma dei Ministeri*, Padova, 1984; Carbone, in *Commentario della Costituzione- La magistratura*, a cura di Pizzorusso, Zagrebelsky e Carbone, Zanichelli, 1992; nonché una risalente relazione del C.S.M. del 20.7.1989.

<sup>2</sup> Carbone, op. cit.

<sup>3</sup> Europa: *giustizie a confronto - Convergenze e divergenze nel rapporto fra*

▪ al C.S.M. la Costituzione (art. 105) ha assegnato altra fondamentale competenza in funzione di garanzia della indipendenza della magistratura, senza mai prevedere, neppure implicitamente, una funzione di governo o di compartecipazione all'attività di indirizzo politico dell'esecutivo; ciò conferma, dal momento che il potere di indirizzo in materia di giustizia risulta indispensabile in qualsiasi ordinamento, che tale potere non può che competere al Ministro.

In questa prospettiva il Ministro della Giustizia non è titolare di una posizione servente che implica soltanto il dovere di provvedere ad ogni esigenza della giurisdizione, né, al contrario di quanto con superficialità talora si afferma, può considerarsi sempre inadempiente se non provvede come richiesto. Le determinazioni ministeriali difformi dalle istanze, se non dipendenti da "malaburocrazia", corrispondono ad una precisa scelta politica effettuata nell'esercizio di un potere costituzionalmente riconosciuto relativo all'organizzazione e al funzionamento del "servizio giustizia" del quale il Ministro si assume ogni responsabilità di fronte al Parlamento e al Paese.

Un esplicito riconoscimento di tale ruolo del Ministro della Giustizia alla stregua dell'art. 110 della Costituzione si rinviene nella giurisprudenza della Corte Costituzionale la quale ha, infatti, precisato:

▪ che nei poteri del Ministro riguardanti i servizi relativi alla giustizia deve ritenersi compresa anche "l'organizzazione degli uffici nella loro consistenza numerica" (Corte Cost. 1963, n. 168);

▪ che il Ministro "è l'unico organo responsabile davanti al Parlamento per quanto attiene all'organizzazione della giustizia e al suo funzionamento" (Corte Cost. 1973, n. 142 e 1975, n. 7).

Ma se il potere di organizzazione generale del sistema giudiziario compete al Ministro, è incontestabile, come l'esperienza quotidiana dimostra, che il

suo esercizio può pesantemente incidere sull'autonomia della magistratura intesa come indipendenza di giudizio nell'esercizio dell'attività giurisdizionale. Un giudizio basato su materiale istruttorio incompleto e, quindi, oggettivamente "filtrato" o ritardato nel tempo oltre ogni ragionevole durata (art. 111 Cost.) per mancanza di risorse o per l'oggettiva inadeguatezza dei modelli organizzativi adottati, sarà necessariamente un giudizio "condizionato" e per ciò stesso un giudizio non indipendente.

Il potere di organizzazione del sistema giudiziario, quindi, compete in via esclusiva al Ministro della Giustizia, ma, nel sistema di *check and balance* che caratterizza il nostro assetto costituzionale incontra il limite (non definito nei suoi contorni, ma esistente) dell'indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale (art. 104 Cost.) e, secondo le disposizioni della legge ordinaria (art. 107 Cost.), di quella del pubblico ministero preordinata al suo esercizio.

Un tale limite risulta soprattutto dalla previsione costituzionale del C.S.M., perché la garanzia di indipendenza assicurata con l'organo di autogoverno non è stata prevista e voluta come privilegio di categoria, ma come garanzia di indipendenza della funzione.

Norme di legge, istituti e scelte di indirizzo politico-amministrativo che per il loro concreto atteggiarsi si risolvessero, anche sul piano dell'organizzazione, in un oggettivo, effettivo e grave pregiudizio per l'indipendente ed autonomo esercizio della giurisdizione, non potrebbero sottrarsi, quindi, a seri dubbi di compatibilità con l'assetto costituzionale.

## **PARTE II**

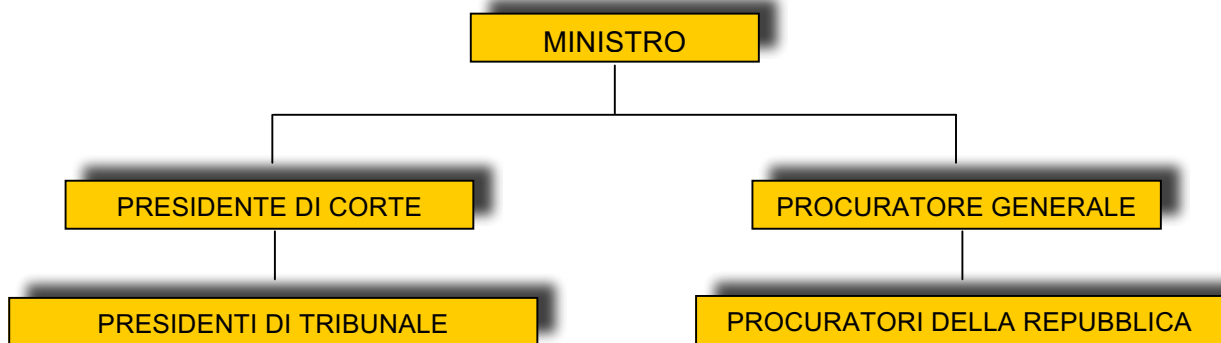
*Aspetti ordinamentali e analisi di organizzazione*

### La normativa vigente in tema di organizzazione giudiziaria periferica

Se questo è il significato dell'art. 110 della Costituzione l'organizzazione giudiziaria e la gestione delle risorse umane, materiali e finanziarie dovrebbe far capo al Ministro e svilupparsi su base gerarchica come in qualsiasi altra realtà amministrativa. Ma, sulla base della vigente disciplina legislativa ciò accade soltanto in sede centrale.

Per lunga tradizione, infatti, l'organizzazione amministrativa giudiziaria in sede periferica ruota intorno alla figura dei capi degli uffici giudiziari (i magistrati investiti di funzioni direttive per usare l'espressione delle leggi di ordinamento giudiziario) che sono, al

contempo: a) organi di giurisdizione che, nell'esercizio delle relative funzioni, sono soggetti soltanto alla legge; b) organi di amministrazione della giurisdizione dipendenti dal C.S.M.; c) capi amministrativi dell'ufficio inteso come unità organizzativa. Tutta l'attività amministrativa e finanziaria fa capo, poi, in sede periferica, ai Presidenti di Corte d'Appello (per gli uffici della magistratura giudicante) e ai Procuratori Generali (per quelli del Pubblico Ministero) e, almeno teoricamente, si fonda, sul principio della dipendenza gerarchica e della posizione apicale del Ministero.



PARTE II  
Aspetti ordinamentali e analisi di organizzazione

Nella realtà le cose funzionano diversamente perché il sistema, che aveva una sua logica sin quando il Ministro era il vertice unico del sistema giudiziario, è diventato successivamente, per molti versi, irrazionale.

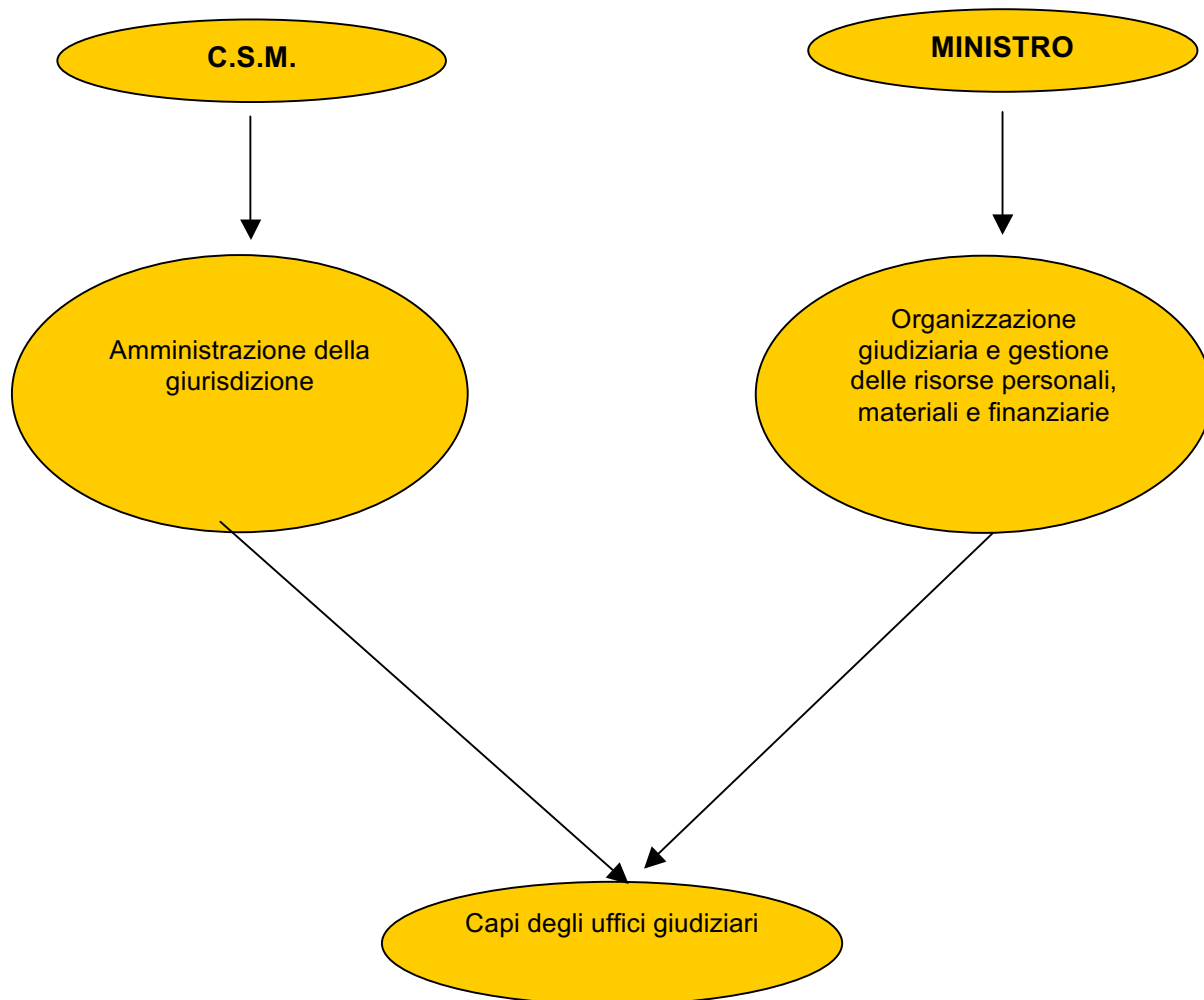
Con l'entrata in vigore della Costituzione e la istituzione del C.S.M. il sistema fa perno, infatti, su una duplice distinzione concettuale:

1. da un lato le funzioni riguardanti lo *status* dei magistrati, per le quali il vertice di riferimento è rappresentato dal C.S.M.;

2. dall'altro le funzioni relative alla direzione dell'ufficio come unità amministrativa e struttura periferica di

limitato decentramento burocratico di competenze ministeriali, per le quali il vertice di riferimento dovrebbe essere rappresentato dal Ministero.

Di fronte a tale cumulo funzionale non omogeneo in capo ai magistrati investiti di funzioni direttive si è venuta a creare una situazione di diarchia o doppia dipendenza: il C.S.M. per tutto quanto attiene alla c.d. amministrazione della giurisdizione, il Ministero per gli aspetti organizzativi e la gestione delle risorse.

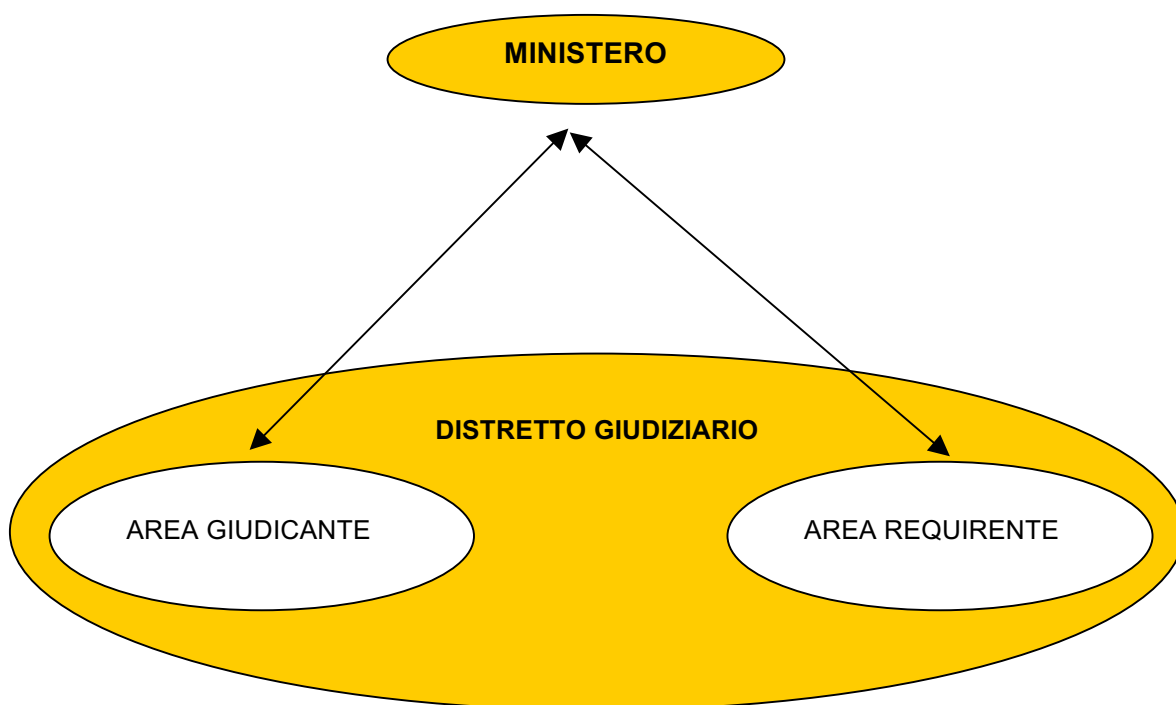




### Il concerto ministeriale per la nomina dei magistrati titolari degli uffici direttivi

L'unica norma che dovrebbe assicurare il funzionamento della doppia dipendenza e fornire una base di razionalità al sistema è quella che prevede una sorta di doppia nomina dei dirigenti, stabilendo l'esigenza del concerto ministeriale per le delibere del C.S.M. di conferimento degli uffici direttivi (art. 11, co. 2, della legge 1958, n. 195).

Sulla *ratio* di tale disposizione (ritenuta conforme alla Costituzione con sentenza della Corte Costituzionale n. 379 del 1992) non risulta che ci si sia mai soffermati.



L'irrazionalità e antieconomicità del modulo organizzativo deriva:

1. dall'inesistenza per gli uffici ministeriali di un'unica interfaccia di riferimento periferico per la stessa area territoriale;

2. dalla duplicazione del flusso permanente delle richieste provenienti dalla periferia e dei correlati provvedimenti della sede centrale. Una tale impostazione costituisce una delle cause delle difficoltà di programmazione, incidendo pesantemente sull'efficacia e l'efficienza dell'intero sistema.

Una duplicazione delle attività operative in ambito ministeriale e la conseguente destinazione di rilevanti risorse personali per interventi originati da disorganiche richieste avanzate *day-to-day* dalla periferia, riduce, infatti, gli spazi temporali e le risorse umane da destinare alle attività di indirizzo, coordinamento e controllo che dovrebbero essere proprie della sede centrale. L'attuale esistenza di due distinti poli periferici di riferimento per la stessa area territoriale, con riguardo alla gestione contabile e finanziaria costituisce, inoltre, fonte di

PARTE II  
*Aspetti ordinamentali e analisi di organizzazione*

negative ricadute anche sull'organizzazione delle attività collegate di altre amministrazioni estranee al contesto dell'organizzazione giudiziaria. La gestione della spesa attraverso aperture di credito differenziate in favore del Presidente della Corte d'Appello e del Procuratore Generale presso la Tesoreria Provinciale dello Stato (Banca d'Italia) determina, infatti, un complesso meccanismo di flussi informativi duplicati e l'esigenza di gestioni contabili separate per l'Istituto Cassiere e di controlli distinti da parte delle Ragionerie Territoriali dello Stato.



### Deconcentrazione e decentramento

Per superare le criticità dell'attuale sistema si fa sempre più spesso generico appello al decentramento dell'attività amministrativa.

Il decentramento, però, non è un istituto giuridico definito, ma una formula organizzativa che può variamente atteggiarsi, solitamente vista con favore nelle democrazie moderne partendo dall'idea dei vantaggi legati ad un servizio pubblico "di prossimità", vicino al cittadino.

La nostra Costituzione lo favorisce stabilendo che *la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento* (art. 5).

Nell'assenza di una qualsiasi norma definitoria, del decentramento sono state proposte diverse classificazioni.

Quelle più semplici, che, allo stato della legislazione vigente, permettono di coglierne gli aspetti salienti in materia di organizzazione giudiziaria, pur con varietà di definizioni, prevedono una tripartizione.

Si può, così, distinguere:

1. la c.d. deconcentrazione, che è la forma più debole di decentramento e che ricorre nelle ipotesi in cui le competenze decisorie rimangono riservate agli organi centrali, con delega ad uffici periferici della stessa Amministrazione di attribuzioni di carattere meramente istruttorio o esecutivo;

2. il decentramento burocratico, implicante come nel caso precedente, rapporti interorganici, con attribuzione ad uffici periferici della stessa Amministrazione di competenze, anche decisorie proprie dell'Amministrazione centrale;

3. il decentramento istituzionale che, originando rapporti intersoggettivi, comporta delega ad altro ente, dell'esercizio di funzioni la cui *titolarità* rimane in capo al delegante.

Nell'organizzazione giudiziaria si possono cogliere tutte e tre le individuate forme di decentramento.

La prima è quella che sino ad oggi ha trovato larga applicazione, con deleghe parziali di singole attività ministeriali istruttorie o attuative ai Capi di Corte, rimanendo fermi in capo all'Amministrazione centrale il potere decisorio e il potere di spesa, anche se il successivo "pagamento" della spesa (disposta in sede ministeriale) venga effettuato con accreditamento sul conto intestato in tesoreria a ciascuno dei Capi di Corte quali funzionari delegati (al pagamento, non ad impegnare la spesa).

La seconda forma di decentramento è stata introdotta per la prima volta con il d.l. 1993, n. 522 che ha istituito una Direzione Generale del Ministero della Giustizia a Napoli, con competenze limitate alla gestione e manutenzione degli uffici ed edifici del complesso giudiziario della stessa città e poi, in via generale, con il decreto legislativo 2006, n. 240 che ha istituito le direzioni regionali o interregionali dell'organizzazione giudiziaria, le quali, tuttavia, per ragioni varie, soprattutto di ordine finanziario collegate al costo degli incarichi dirigenziali di livello generale dei titolari, sino ad oggi non hanno visto la luce. Molto importante notare che gli incarichi di direttore regionale o interregionale dell'organizzazione giudiziaria possono essere conferiti sia a dirigenti amministrativi che a magistrati. L'art. 8, co. 1, del decreto legislativo 2006, n. 240, infatti, prevede che ad ogni direzione regionale o interregionale è preposto un direttore generale, *scelto nell'ambito dei soggetti di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300* (che disciplina l'organizzazione del Governo), cioè non solo fra i dirigenti amministrativi, ma anche fra i magistrati ordinari. Si tratta di previsioni normative che sono espressione del delicato equilibrio costituzionale dei rapporti fra potere esecutivo e giudiziario sulla cui importanza non si è mai riflettuto. Fra tutti

i Ministeri quello della Giustizia è l'unico nel quale nell'ambito dei Dipartimenti gli incarichi dirigenziali generali possono essere conferiti anche ai magistrati. Una conferma inequivocabile a livello normativo di quel necessario raccordo fra amministrazione e giurisdizione indispensabile per garantire, o almeno ridurre il rischio, attraverso la prevista partecipazione apicale della magistratura alla *governance*, che quest'ultima non possa diventare un strumento di limitazione o condizionamento dell'autonomia ed indipendenza della seconda.

La terza forma di decentramento, la più ampia e con rilevanza intersoggettiva, ha visto la luce solo recentemente, in forza di una norma (art. 16) dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, la quale prevede non solo che la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol ha, al pari delle altre, potestà amministrativa nelle materie in cui ha potestà legislativa, ma che lo Stato può anche, con legge, delegare alla Regione *funzioni proprie della sua amministrazione*. La norma di legge statale che dispone la delega è contenuta nell'art. 1, co. 515, della l. 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) la quale prevede che con successive disposizioni di attuazione dello Statuto venga poi in concreto disciplinata la delega delle *funzioni amministrative, organizzative e di supporto alla magistratura ordinaria, tributaria e amministrativa, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura*. La riserva di legge per la delega è stata intesa, quindi, come riserva relativa e in definitiva è stata disposta una delega in bianco i cui contenuti sono stati poi definiti dal Governo, senza alcun intervento del Parlamento, su un testo concordato fra Stato e Regione, utilizzando quella speciale fonte di produzione normativa rappresentata dalle disposizioni di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale. È stato, così, adottato il decreto legislativo 2017, n. 16 che ha delegato alla Regione le attività amministrative e organizzative di supporto agli uffici giudiziari, ha trasferito il personale

amministrativo degli stessi uffici, esclusi i dirigenti, nei ruoli regionali e ha trasferito alle Province Autonome di Trento e di Bolzano gli immobili sede degli uffici giudiziari siti nei due diversi ambiti territoriali provinciali. La concreta attuazione non è stata né facile, né rapida e, a distanza di tre anni, è ancora in corso. I problemi sono stati non pochi e continuano a ripresentarsi in diverse occasioni, suscitando numerosi interrogativi. A tre anni dall'entrata in vigore della c.d. regionalizzazione dell'amministrazione giudiziaria del Trentino Alto Adige/Südtirol il bilancio consuntivo fa registrare accanto alle luci anche molte ombre. Il che dovrebbe ritenersi sufficiente per escludere affrettate e acritiche conclusioni di ottimismo e entusiasmo che incoraggino l'esportazione di un modello di decentramento spinto extrastatale non accompagnato da previsioni espresse di un potere di indirizzo ministeriale e di forme di coinvolgimento nella *governance* dei Capi degli uffici giudiziari, senza un attento esame delle gravi ricadute che lo stesso può avere per l'indipendenza effettiva e sostanziale della funzione giurisdizionale.