

GIUSEPPINA ADAMO

**L'organizzazione degli uffici giudiziari, nel quadro delle delibere
dell'Organo di autogoverno¹**

Sono stata chiamata a relazionare nella duplice veste di componente del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa (e, in particolare, della terza commissione che si occupa di organizzazione) e di presidente di sezione, che mi permette, da un lato, d'illustrare le misure più importanti in tema di funzioni presidenziali che l'Organo di autogoverno ha adottato e, dall'altro, di poterne valutare le ricadute.

Il quadro normativo di riferimento

Prima d'iniziare ad elencare le singole iniziative consiliari, vorrei premettere però alcune osservazioni che servono ad inquadrare l'attività del C.P.G.A. sia nell'ambito della relativa normativa, anche di rango primario, sia nel quadro delle circostanze di fatto che spesso influenzano l'attività dell'Organo di autogoverno.

La prima osservazione concerne le fonti legislative che, da un lato, registrano indicazioni molto generiche sul significato della funzione presidenziale e, dall'altro, si soffermano solo su alcuni atti che attengono alla “amministrazione della giurisdizione” o alla “gestione del processo”.

¹ Lo scritto riproduce, con alcune correzioni e integrazioni, la relazione svolta nell'ambito dell'incontro tra magistrati amministrativi titolari di incarichi direttivi e semi-direttivi sul tema dell'organizzazione dell'ufficio giudiziario: la difficile gestione del ruolo, organizzato dall'Ufficio studi, massimario e formazione e tenutosi a Roma, Palazzo Spada, il 27 - 28 giugno 2018.

L'articolo 6 della legge 27 aprile 1982, n. 186, si limita a prevedere che Il presidente del tribunale amministrativo regionale o il presidente della sezione (nell'ipotesi di tribunali plurisettimanali), all'inizio di ogni anno, stabilisce il calendario delle udienze e, all'inizio di ogni trimestre, la composizione dei collegi giudicanti. Il presidente del tribunale inoltre individua annualmente la composizione di ciascuna sezione. Tutti gli adempimenti devono avvenire comunque in base a criteri fissati dal Consiglio di Presidenza.

Da tali norme deriva la centralità del C.P.G.A. e, in concreto, dei criteri da questo fissati che sono venuti a concentrarsi nella delibera del 18 gennaio 2013 (Disposizioni per assicurare la qualità, la tempestività e l'efficientamento della giustizia amministrativa).

Anche in questo testo si riscontra lo stesso fenomeno delle fonti legislative: accanto ad un'affermazione generica sulla funzione presidenziale (per l'articolo 15 della delibera, "Il Presidente del T.a.r." - e il presidente di sezione nell'ambito delle sue competenze - "svolge tutti i compiti organizzativi, di vigilanza e di coordinamento necessari ad assicurare il buon funzionamento dell'ufficio nel suo complesso") non corrisponde poi un'esplicazione di questi compiti e dei relativi poteri. È invece presente una serie di regole sui vari adempimenti che tocca sia l'organizzazione-amministrazione della giurisdizione (ad esempio l'articolo 16 sulla composizione delle sezioni interne) sia la gestione del processo (come l'imposizione del metodo del sorteggio per l'individuazione del relatore,

salvo le eccezioni ivi contemplate e recentemente estese per il solo Consiglio di Stato²).

Il risultato complessivo è che gli spazi discrezionali di direzione rimangono indefiniti nel loro contenuto e, nello stesso tempo, vengono vincolati dalle regole contenute nella delibera carichi.

I margini di manovra dei presidenti sono stati poi ulteriormente ristretti ad opera dell'articolo 19 della legge 21 luglio 2000, n. 205, che ha integrato l'articolo 13 della legge n. 186 del 1982, ricomprendendo tra le competenze del Consiglio di Presidenza la determinazione dei criteri e delle modalità per la fissazione dei carichi di lavoro dei magistrati (n. 6-*bis*).

La giurisprudenza, d'altronde, chiamata ad esprimersi sulla legittimità della delibera carichi, nella sua precedente versione, ha attestato la conformità alle norme primarie sia delle regole specificamente riguardanti i carichi di lavoro sia del metodo del sorteggio, evidenziando l'esigenza per il giudice amministrativo, così come tradizionalmente per quello ordinario, pur in assenza di un sistema delle tabelle, di criteri uniformi per l'assegnazione delle cause³.

Tale assetto pone una serie di problemi sia di ordine giuridico sia di efficienza del sistema.

² La delibera del Consiglio di Presidenza del 10 novembre 2017 ha aggiunto all'articolo 2, comma 7, il seguente periodo: "Nel giudizio di ultimo grado il presidente può designare il relatore in deroga al sorteggio limitatamente agli affari per i quali ciò si renda necessario per preminenti esigenze nomofilattiche o per altre specifiche e motivate ragioni di servizio, con particolare riguardo alla qualificazione professionale e all'esperienza vantata dal magistrato, assumendosene la piena responsabilità secondo la legge processuale".

³ T.A.R. Lazio, prima sezione, 17 novembre 2014, n. 11511, confermata dal Consiglio di Stato, quarta sezione, I settembre 2015, n. 4098.

In effetti, per un verso, le decisioni dei presidenti che riguardano la giurisdizione e il processo perdono la loro connotazione giurisdizionale o pre- e para-giurisdizionale per diventare atti amministrativi emessi in applicazione della delibera carichi.

Per l'altro, non si può ignorare però che tali regole interne non sono dettate con la finalità prioritaria di rendere più efficiente l'organizzazione, bensì di creare dei diritti e delle tutele per i magistrati attraverso una soggettivazione rispetto al singolo del principio del giudice naturale precostituito per legge e dell'indipendenza del giudice⁴.

Nei fatti i poteri presidenziali sono ulteriormente limitati da due fattori: dalle norme processuali sui riti accelerati e speciali in camera di consiglio che rendono automatica la fissazione di questo tipo di ricorsi, senza lasciare un effettivo spazio alla graduazione e alla programmazione nel tempo della trattazione delle cause, e dai rapporti con il personale amministrativo.

Già con il D.P.C.S. 15 febbraio 2005 si volle dare attuazione al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, partendo dal principio della distinzione tra la responsabilità di indirizzo e controllo degli organi di vertice e la responsabilità gestionale della dirigenza.

Il progetto di modifica di quella versione del regolamento di organizzazione, progetto poi sfociato nel decreto del Presidente del Consiglio di Stato 29 gennaio 2018, n. 9, puntava ad una scissione ancor più netta dei compiti dei

⁴ Si mostra critico verso queste tendenze G. Severini, *I 'due corpi del giudice', ovvero dell'impersonalità delle decisioni giudiziarie*, in *federalismi.it*, n. 7, 28 marzo 2018,

capi degli uffici giudiziari e dei segretari generali tanto da prevedere radicalmente l'abrogazione dell'articolo 6 dell'originario regolamento⁵.

Esso non teneva conto però delle specificità dell'organizzazione della giustizia amministrativa che è caratterizzata dalla presenza, insieme con il personale contrattualizzato, (non di vertici politici bensì) di dipendenti statali in regime di diritto pubblico e di un organo di autogoverno deputato ad occuparsi dello *status* giuridico dei magistrati. L'esigenza dell'adattamento a tale situazione di un modello basato sulla distinzione delle responsabilità trova peraltro puntuale riscontro nella comprensiva previsione dell'articolo 4, quarto comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo la quale "Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro". La disciplina adottata per la magistratura ordinaria e per la Corte

⁵ L'articolo 6 (Presidenti degli organi di giustizia amministrativa) del regolamento approvato con il D.P.C.S. 15 febbraio 2005 era così formulato:

"1. I presidenti titolari delle Sezioni del Consiglio di Stato, dei Tribunali amministrativi regionali, delle Sezioni staccate degli stessi e degli altri organi di giustizia amministrativa, ferme restando le attribuzioni inerenti all'esercizio delle funzioni istituzionali, svolgono i seguenti compiti:

a) definiscono, nell'ambito delle direttive emanate dal Consiglio di Presidenza, gli obiettivi da realizzare indicandone la priorità ed emanando le conseguenti direttive per l'azione amministrativa nell'ambito delle rispettive strutture (modificato dal D.P.C.S. 6 febbraio 2012);

b) adottano l'atto che definisce le linee organizzative generali della struttura, in conformità agli indirizzi del Consiglio di presidenza e su proposta del dirigente preposto alla gestione amministrativa;

c) richiedono, su proposta del dirigente preposto alla gestione amministrativa, il contingente di personale amministrativo necessario alle esigenze funzionali della rispettive strutture su proposta del dirigente preposto alla gestione amministrativa;

d) prospettano, sentito il dirigente preposto alla gestione amministrativa, lo schema annuale relativo ai fabbisogni finanziari concernenti il personale, i beni e i servizi;

e) esercitano la sorveglianza sull'andamento dei servizi ed effettuano la verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive impartite".

dei conti che, sempre in applicazione del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, infatti, ha evitato di accentuare tale ripartizione⁶.

Ciò ha indotto alla fine il Consiglio di Presidenza a decidere di mantenere sostanzialmente inalterato l'articolo 6 del regolamento con alcune variazioni che rafforzano la collaborazione tra il presidente e il segretario generale.

Il ruolo del Consiglio di presidenza

In questo quadro normativo piuttosto incoerente si è mosso il Consiglio di presidenza, confermando nella sostanza l'oscillare tra il voler in teoria riconoscere prerogative presidenziali e poi, in molte occasioni, in realtà, il sostituire alle decisioni dei presidenti le proprie, assorbendone le competenze.

È un atteggiamento questo che ha accomunato nel corso degli anni le varie consiliature e che però oggi si deve raffrontare con una situazione molto cambiata rispetto al passato.

Abbiamo preso ormai coscienza, come ha ricordato il presidente Patroni Griffi, della necessità, per la giustizia, di una macchina organizzativa efficiente, molto più complessa e articolata rispetto al passato, in cui il modello dominante era quello di una struttura di mero supporto del singolo

⁶ Per la magistratura ordinaria, si veda il decreto legislativo 25 luglio 2006 n. 240 (il quale, all'articolo 1, ribadisce che il magistrato capo dell'ufficio giudiziario ha "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" e, all'articolo 2, conferma che la gestione del personale amministrativo, affidata al dirigente amministrativo, deve essere attuata "in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività di cui all'articolo 4", quest'ultimo redatto dal presidente con il dirigente; per la Corte dei conti, il "Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici amministrativi e degli altri uffici con compiti strumentali e di supporto alle attribuzioni della Corte dei conti (Deliberazione n. 1/DEL/2010)" in cui viene più volte previsto (in particolare agli articoli 33 e 41) il raccordo funzionale tra il presidente e il dirigente amministrativo.

magistrato che, nell'immagine archetipica, solitario, scriveva, con eleganti caratteri, una forbita e dotta sentenza⁷.

Contemporaneamente è accaduto che, dopo i pensionamenti del 2014, le presidenze siano state assunte da una generazione di magistrati più giovane, più dinamica, più attenta ai profili organizzativi e più capace di sfruttare gli strumenti informatici.

In questo nuovo contesto si è inserita l'attività del Consiglio di presidenza che può essere ricondotta a tre tipi d'intervento.

Sono da menzionare innanzitutto quelli scaturiti da un'autonoma iniziativa; si tratta delle delibere più innovative che hanno cercato di affrontare il problema organizzativo rafforzando i servizi comuni (riforma dell'ufficio studi, istituzione dell'ufficio del processo, anticipazione alla firma digitale, disciplina e misure a sostegno dell'utilizzo degli strumenti informatici nell'attività giurisdizionale).

Si devono aggiungere poi i "Criteri per la valutazione dei ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali dei magistrati amministrativi (delibera del 15 gennaio 2016) e i collegati criteri per il monitoraggio previsto dall'art. 2-*bis* della delibera 15 gennaio 2016 (delibera del 9 giugno 2017)⁸.

⁷ Un esempio di quest'immagine tradizionale si ritrova nel romanzo di Leonardo Spagnoletti, "I fasti di Pompeo" (Giuffrè, 2004): "Quella stessa sera, Aldobrandini stava finendo di scrivere, con la sua grafia elegante, minuta e un po' angolosa, una decisione contenziosa minore che riguardava l'appalto di un servizio d'illuminazione cimiteriale. Aveva cenato alle otto e trenta, come sempre, un magro pasto, composto di un consommé con correlativo tocco di carne, una mela e un bicchiere di vino rosso. Mentre scriveva si era sentito gli occhi stanchi e la vista un po' annebbiata, forse a causa della fioca luce da scrittoio, e aveva acceso il lampadario al centro la sua stanza da pranzo-studio-soggiorno per vedere se potesse leggere più distintamente i minuscoli caratteri del repertorio decennale della giurisprudenza della Suprema" [ovvero Suprema Corte degli affari amministrativi del principato di Silenia].

⁸ Rimane dubbia a mio parere la piena compatibilità di questo tipo di utilizzo dei dati SIGA con la tutela della privacy, soprattutto dopo l'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2016/679, in mancanza di precise norme riguardanti tale impiego e di procedure chiare per la correzione dei dati.

Potrebbe definirsi il secondo tipo di delibere del Consiglio di Presidenza come intervento *on demand*, nel quale, cioè, si è proceduto su segnalazione dei singoli magistrati.

In questi casi, si sono scontrate differenti visioni nell'Organo di autogoverno: una più attenta a risolvere in concreto i conflitti emersi attraverso le segnalazioni e un'altra più preoccupata delle ricadute di un'interpretazione che irrigidisse ancor di più i limiti della discrezionalità dei presidenti e sminuisse la stessa funzione di garanzia per la quale alcune delibere (e principalmente quella sui carichi) erano nate.

In queste occasioni si sono riversati sul Consiglio di Presidenza attriti e dissidi interni (per lo più riguardanti il calcolo degli affari rilevanti per i carichi individuali e le conseguenze di un eventuale *surplus* di ricorsi assegnati) che non avevano trovato soluzione a livello locale. Tali accadimenti hanno tra l'altro evidenziato anche una certa improvvisazione nella gestione del personale, nella quale, in pratica, si fa solo affidamento alle doti personali di mediazione e alle proprie capacità organizzative, acquisite spesso in precedenti esperienze lavorative nella pubblica amministrazione; il che conferma quel *deficit* di preparazione nello svolgimento di attività di direzione che coinvolgono anche i rapporti con il personale, magistratuale e non.

La maggior parte di questi contrasti deve ritenersi per fortuna ormai superata con l'introduzione all'articolo 3, comma 4, lettera a), della delibera dei carichi (operata dalla delibera del Consiglio di Presidenza del 10 novembre 2017) della precisazione: "Nondimeno, i giudizi di ottemperanza volti a

conseguire il mero pagamento di somme di denaro valgono tra 0,10 e 0,50, e di norma 0,20, in funzione del grado di specifica complessità”.

Altri problemi sono stati toccati con questo metodo: ad esempio, la composizione delle sezioni (in relazione agli articoli 16 e 17 della delibera 18 gennaio 2013) e la diversa distribuzione delle materie tra le sezioni in corso d’anno, con spostamento dei ricorsi già pendenti e precedentemente incardinati in altre sezioni (nei due casi in cui è stata prospettata la questione il Consiglio ha riscontrato che, stante il carattere generalizzato degli spostamenti, non poteva invocarsi il principio della precostituzione del giudice).

A volte sono stati sottoposti all’attenzione del C.P.G.A. temi propriamente processuali (come il cambio da parte del presidente del collegio dell’estensore e i limiti all’intervento del presidente sulla minuta redatta dall’estensore) sui quali, proprio per la loro natura, l’Organo di autogoverno non si è pronunciato.

È peraltro in corso di esame una questione sulle modalità operative dell’effettuazione del sorteggio e sulla relativa verbalizzazione.

Sono da registrarsi poi degli interventi “misti”, che pur nascendo da esigenze individuali o da una certa pressione di un gruppo di magistrati rispondevano a bisogni collettivi e oggettivi, come, ad esempio, quelli riguardanti le connesse discipline relative ai decreti monocratici e alle ferie.

Secondo il mio parere, comunque queste regole sarebbero oggi da rimeditare perché introdotte prima dell’entrata in funzione del processo amministrativo digitale, in una situazione quindi completamente diversa dall’attuale, in cui

era indispensabile, per lo svolgimento dell'attività, la presenza del magistrato nell'ufficio giudiziario.

In questa linea si colloca altresì la costituzione della commissione per il miglioramento della scrivania del magistrato (delibera C.P.G.A. 15 marzo 2018; decreto del Presidente del Consiglio di Stato 2 luglio 2018 n. 94).

È però sicuramente mancata un'iniziativa convinta e decisa dei presidenti tesa a vendicare le proprie prerogative e a proporre nuove soluzioni organizzative per gli uffici giudiziari.

Come sempre, quando i poteri sono condivisi da più livelli che in parte si sovrappongono, funziona - direi in modo naturale - il principio di sussidiarietà; perciò, laddove le risposte siano, per i più vari motivi, insufficienti a livello dei singoli uffici giudiziari (se non addirittura nell'ambito del collegio o della sezione) il livello superiore viene ad assorbire i poteri dei presidenti, sostituendosi ad essi attraverso delibere che sortiscono l'effetto di un accentramento decisionale. Ed è ciò che è successo nella giustizia amministrativa con un forte rafforzamento del ruolo del Consiglio di Presidenza.

Sulla base di questa premessa, sono convinta perciò che i presidenti dovrebbero avanzare una serie di richieste per il miglioramento della funzionalità dei vari uffici che necessitano di un sostegno a livello centrale; ne cito alcune che mi vengono immediatamente in mente: il rafforzamento degli organici del personale amministrativo, non solo da un punto di vista quantitativo ma anche qualitativo, con l'introduzione di figure professionali più rispondenti alle attuali esigenze; una seria formazione iniziale del

personale amministrativo; una corretta classificazione dei ricorsi (da intendersi sia come macro-classificazione sia come ricognizione e tipizzazione dell'oggetto); un controllo sistematico sull'adeguatezza dell'attività delle segreterie e degli uffici ricevimento (a cui oggettivamente si debbono una parte degli errori nei modelli e nella classificazione per oggetto); un corso dedicato ai magistrati con funzioni direttive e semi-direttive sul PAT; una diversa e più estesa utilizzazione a livello locale dei Poli informatici territoriali.

In conclusione, sono ormai maturi i tempi per abbandonare le tradizionali prassi per le quali i compiti di tipo organizzativo, ritenuti diversi e minori rispetto all'attività giurisdizionale, venivano delegati e per instaurarne di nuove che portino i vari attori coinvolti nella macchina della giustizia ad assumersi le proprie responsabilità in un meccanismo sinergico che non esclude neppure gli avvocati, tenuti al dovere di lealtà, a norma dell'articolo 88 del codice di procedura civile, e alla collaborazione nello sforzo di rendere agile e veloce il processo, *ex* articolo 2, comma 2, del codice del processo amministrativo.