

N. 2180

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SERENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MARZO 1997

Riforma dell'organizzazione del Ministero di grazia
e giustizia

ONOREVOLI SENATORI. - Per organizzare un «servizio giustizia» efficiente e a livello europeo è necessario innanzitutto dare un ordinamento chiaro al corpo dei funzionari e dei dirigenti amministrativi, stabilendone le attribuzioni e le responsabilità. La materia è attualmente regolata da norme antiquate, frammentarie e di equivoca interpretazione, su cui si fonda l'attuale sistema di doppia dirigenza imperfetta in cui il magistrato è il capo dell'ufficio e delle cancellerie, anche se per queste ultime sono di fatto responsabili i dirigenti ed i funzionari amministrativi.

L'affermazione del principio di autonomia e di indipendenza della magistratura, realizzatosi compiutamente con l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura (legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni, e decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, e successive modificazioni), ha infranto l'unità gestionale del personale riconducibile all'ordine giudiziario, cioè magistrati e funzionari giudiziari, ponendo questi ultimi in una posizione non chiara sia nei confronti dei terzi che nei confronti del personale dipendente.

Nella realtà degli uffici giudiziari si assiste o alla figura del magistrato-funziionario, che si accolla anche i problemi tecnici delle strutture, ovvero, e più facilmente, a quella del magistrato che delega al dirigente amministrativo tutte le funzioni di amministrazione delle cancellerie, delle quali è solo formalmente il titolare.

Questa iniziativa è intesa a ristabilire trasparenza nella gestione degli uffici valorizzando la competenza dei dirigenti amministrativi e restituendo quelle funzioni di cui sono stati poco opportunamente spogliati a causa di una distorta interpretazione dell'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, resa possibile dal carattere indefinito e poco

chiaro della disposizione con l'equivoco ed ambiguo richiamo al cosiddetto «ufficio giudiziario», comprensivo di due realtà distinte per responsabilità e gerarchia, facenti capo ad organi costituzionali diversi.

La risoluzione del problema era stata finora ritardata dalla magistratura proprio per una diffidenza di tipo corporativo nei confronti del potere amministrativo, che l'ha portata ad occupare spazi amplissimi nell'attribuzione di funzioni amministrative.

La riconosciuta esigenza di professionalità manageriale ed il livello di cultura di base e di preparazione non più solo giuridica ma anche tecnica, attualmente richiesto al dirigente ed al funzionario amministrativi, fanno sì che la riforma sia ora possibile e necessaria.

Il presente disegno di legge si propone di soddisfare le seguenti esigenze:

- 1) attuare il principio costituzionale in ordine ad una corretta ed effettiva ripartizione di competenze tra Ministero e Consiglio superiore della magistratura al fine di eliminare nell'amministrazione giudiziaria, al livello centrale e periferico, l'occupazione di posti di funzione che nulla hanno in comune con l'esercizio della giurisdizione da parte dei magistrati;

- 2) restituire alla funzione giurisdizionale circa centocinquanta magistrati attualmente addetti al Ministero di grazia e giustizia, settore giudiziario, e ad altri organismi della pubblica amministrazione e sollevare da incombenze amministrative i magistrati degli uffici periferici;

- 3) realizzare la riforma del Ministero di grazia e giustizia, settore giudiziario, la cui struttura risale, nella sua configurazione normativa, al regio decreto 27 ottobre 1927, n. 2187, provvedendo, inoltre, alla necessaria armonizzazione delle disposizioni ordinarie di che trattasi con la riforma già

operata nel settore penitenziario dello stesso Ministero dall'articolo 30 della legge 15 dicembre 1990, n. 395.

Si è perciò prevista l'istituzione di un Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria, parallelo al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, con il compito di organizzare e dirigere in sede centrale i servizi di provveditorato organizzati presso le sedi di corte di appello. Questi ultimi, diretti da dirigenti amministrativi, avranno la funzione di amministrare, con criteri di uniformità e con risparmio delle risorse, quel personale e quegli strumenti che vengono attualmente amministrati da vari uffici, sulla base di una complicata ripartizione delle competenze tra uffici e tra magistrati e funzionari.

Da un esame comparativo delle attività dei funzionari giudiziari fra i vari Paesi d'Europa attuato dal Consiglio d'Europa è emerso che in altri Stati il funzionario amministrativo assolve compiti che in Italia vengono rigorosamente tuttora affidati a magistrati.

Pertanto si è ritenuto opportuno aggiungere un ulteriore articolo di legge che prevede la delega al Governo ad emanare una normativa per il trasferimento di attività ai funzionari, in materia di affari non contenziosi, che non hanno nulla a che vedere con la giurisdizione.

Si ritiene in questo modo di alleggerire il carico di lavoro dei giudici, arricchendo la professionalità dei funzionari giudiziari e fornendo un servizio migliore e più spedito al cittadino.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Titolarità delle funzioni amministrative)

1. I magistrati ordinari e militari non possono in alcun caso esercitare funzioni amministrative, eccezione fatta per quella di addetti al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, di addetti agli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, di componenti degli uffici del Consiglio superiore della magistratura, di componenti dell'Ispettorato generale del Ministero di grazia e giustizia, limitatamente alle funzioni che incidono direttamente sullo stato giuridico dei magistrati, e per quelle espressamente consentite da altre disposizioni di legge. Resta salva la facoltà per il Governo di proporre magistrati alla Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario, nonché, nell'ambito della predetta Direzione generale, all'Ufficio amministrazione della giustizia penale nel rapporto con l'estero. Resta salva l'applicazione dell'articolo 30 della legge 15 dicembre 1990, n. 395. Al personale dirigenziale centrale e periferico dell'amministrazione della giustizia dovrà assicurarsi la titolarità degli uffici delle cancellerie o segreterie e della gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Art. 2.

(Istituzione del Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria)

1. Nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia è istituito il Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria, il quale provvede, secondo le direttive e gli ordini del Ministro di grazia e giustizia:

a) all'attuazione della politica giudiziaria relativa alla organizzazione delle strut-

ture giudiziarie amministrative e della magistratura, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura di cui alla legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni;

b) al coordinamento tecnico-operativo, alla direzione ed amministrazione del personale dell'amministrazione giudiziaria, nonchè al coordinamento tecnico-operativo del predetto personale e dei collaboratori esterni dell'amministrazione;

c) alla direzione e gestione dei supporti tecnici, per le esigenze generali del Dipartimento medesimo.

2. Al Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria è preposto il direttore generale dell'amministrazione giudiziaria scelto tra i dirigenti generali di pari qualifica, nominato con decreto del Ministro di grazia e giustizia, sentito il Presidente del Consiglio dei ministri.

3. La dirigenza di cui al comma 2 può essere conferita per incarico a tempo determinato, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, a soggetto estraneo alla pubblica amministrazione ed all'amministrazione della giustizia, dotato di riconosciuta cultura e di spiccata capacità tecnico-manageriale.

4. Al Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria è assegnato un vice direttore generale nominato dal Ministro di grazia e giustizia, su proposta del direttore generale dell'amministrazione giudiziaria, tra i dirigenti generali, per l'espletamento delle funzioni vicarie.

5. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'organizzazione del Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) verifica delle attribuzioni che per specifiche ragioni devono essere affidate agli organi centrali e decentramento delle altre secondo le modalità previste dall'articolo 3, nonchè attraverso l'organizzazione in settori operativi; determinazione, con de-

creto del Ministro di grazia e giustizia, degli uffici periferici, soprattutto per quanto riguarda la dotazione dei mezzi materiali strumentali e la gestione del personale e dei servizi; disciplina della gestione a livello decentrato; disciplina dei rapporti con gli enti locali, le regioni ed il Servizio sanitario nazionale; disciplina della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale giudiziario;

b) determinazione, con decreto del Ministro di grazia e giustizia, degli uffici centrali del Dipartimento secondo modelli che assicurino ad ogni organismo omogeneità di attribuzioni, con particolare riferimento all'istituzione di un ufficio unico per il personale, e con il riconoscimento di un'autonomia organizzativa e funzionale adeguata alle aree specifiche di intervento;

c) analisi delle funzioni dirigenziali (attive, ispettive, di consulenza e di studio) e previsione della loro attribuzione ai dirigenti dell'amministrazione giudiziaria; conseguente individuazione degli incarichi e previsione dei ruoli afferenti le nuove professionalità poste in evidenza dalla analisi delle funzioni;

d) previsione dell'attribuzione di incarichi dirigenziali a magistrati, secondo la disciplina di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, per le funzioni di capo dell'Ufficio legislativo e della Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario;

e) disciplina degli incarichi ministeriali e delle condizioni per il conferimento anche mediante determinazione della loro durata e dei limiti di permanenza al Dipartimento.

6. Fino all'emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 5, alla direzione degli uffici del Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria possono rimanere magistrati con qualifica non inferiore a magistrato di tribunale, con l'adozione, eventualmente anche in sanatoria, della procedura di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e nel rispetto, in particolare, della durata

massima biennale e della non rinnovabilità dell'incarico, di cui al secondo comma del medesimo articolo.

7. È soppressa la Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali.

Art. 3.

(Istituzione dei servizi di provveditorato dell'amministrazione giudiziaria)

1. Nelle sedi di corte di appello, sotto la diretta responsabilità dei dirigenti amministrativi delle corti, sono istituiti dei servizi di provveditorato dell'amministrazione giudiziaria. Tali servizi devono attuare le disposizioni del Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria in materia di personale, organizzazione degli uffici, rapporti con gli enti locali ed il Servizio sanitario nazionale.

2. Ogni altra funzione amministrativa concernente il personale amministrativo ed i servizi giudiziari, demandata dalle leggi vigenti ai capi degli uffici giudiziari, è attribuita al dirigente amministrativo delle corti di appello.

Art. 4.

(Revisione degli organici del personale dell'amministrazione giudiziaria)

1. Le dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali del personale del Ministero di grazia e giustizia sono aumentate di quattro unità con qualifica di dirigente generale di livello B, per le funzioni di direttore generale dell'amministrazione giudiziaria, di direttore generale degli affari civili e delle libere professioni, di direttore generale degli affari penali, delle grazie e del casellario, di capo dell'Ispettorato generale per le cancellerie e segreterie giudiziarie.

Art. 5.

*(Attività del funzionario giudiziario
ex carriera direttiva)*

1. Il Governo è delegato ad emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi che prevedano il trasferimento di funzioni dai magistrati ai funzionari giudiziari in materia di affari non contenziosi, e in particolare di esecutorietà delle parcelle del campione civile e penale, querela nell'interesse dell'erario, servizi dello stato civile degli atti notori, esecuzione civile fino all'opposizione.