

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CORLEONE, SPADACCIA e STRIK LIEVERS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Abolizione delle norme relative alla destinazione di magistrati
a funzioni amministrative nel Ministero di grazia e giustizia

COLLEGHI SENATORI. — Esigenze imposte dall'affiorare di inquietanti tendenze in taluni settori delle istituzioni giudiziarie impongono un pronto riesame di una serie di norme che, concepite ed attuate vigenti un diverso ordinamento della Magistratura e diverse funzioni del Ministero di grazia e giustizia, rischiano oggi di snaturare l'assetto stesso che la Costituzione ha inteso stabilire per l'Ordine giudiziario e per l'armonica integrazione dell'indipendenza della Magistratura nell'ambito delle funzioni e dei poteri dello Stato.

Come è noto, le disposizioni della Costituzione, ed in particolare gli articoli della sezione I del titolo IV della parte II, dal 104 al 110, hanno ridotto le funzioni del Ministro di grazia e giustizia in un ambito assai più ristretto che per il passato, circoscritto a quanto previsto negli articoli 107, comma secondo, e 110. Sottratte al Ministro di grazia e giustizia una

serie di funzioni ed assicurato all'indipendenza dell'Ordine giudiziario un sostanziale autogoverno, che è nel nostro ordinamento più accentuato che in qualsiasi altro Paese, le residue funzioni del Ministro di grazia e giustizia assumono una rilevanza specifica ed una grande delicatezza, in quanto al loro corretto esercizio secondo lo spirito della norma costituzionale, che le presuppone dialetticamente differenziate, se non contrapposte a quelle affidate agli organi di autogoverno, ed in particolare al Consiglio superiore della Magistratura, è affidata in parte notevole la possibilità di non ridurre l'indipendenza dell'Ordine giudiziario ad una vera e propria forma di separazione perniciosa per la struttura stessa delle istituzioni statali.

D'altro canto, mentre sempre più accentuato è il manifestarsi del fenomeno della «sopplenza» nell'attività giurisdizionale, oggi addi-

rittura teorizzato e conclamato come necessariamente destinato ad una espansione da parte di taluni magistrati, le funzioni del Consiglio superiore della Magistratura hanno finito per assumere una fisionomia ed una portata tali da lasciar intravedere la pretesa di costituire l'organo in questione, anzichè come una struttura di alta amministrazione per l'autogoverno dei magistrati, come una sorta di parlamentino della giustizia, investito delle più varie funzioni in ordine a qualsiasi problema relativo all'amministrazione giudiziaria, alla produzione legislativa in materia civile, penale, processuale, alla amministrazione del personale, eccetera, oltre che di compiti propriamente politici. Che a tale dilatazione di funzioni abbia fatto riscontro una diminuita capacità di far fronte ai compiti strettamente istituzionali appare comprensibile e così pure appare evidente che ciò comporta gravi carenze nella stessa provvista dell'organico di talune circoscrizioni, con conseguenze perniciose, come le vicende di processi anche di grande rilievo confermano pienamente.

Di contro la funzione del Ministero di grazia e giustizia, oltrechè ridotta nella sua estensione, appare sempre meno incisiva e rilevante nella sua caratterizzazione e nei suoi riflessi, che dovrebbero consentire forme di controllo parlamentare su taluni aspetti funzionali dell'Amministrazione e della macchina giudiziaria.

Ciò è dovuto, oltre che a carenze della visione politica dei problemi e delle responsabilità ministeriali, alla progressiva omologazione delle funzioni amministrative del Dicastero di grazia e giustizia alle determinazioni, alle impostazioni ed ai punti di vista della Magistratura organizzata, già prevalente nel Consiglio superiore della Magistratura, quale conseguenza della inesistenza di un'alta burocrazia ministeriale che non sia rappresentata da magistrati destinati ad esercitare funzioni amministrative nel Ministero, ai sensi degli articoli da 196 a 200 dell'ordinamento giudiziario e delle norme sull'ordinamento del Ministero di grazia e giustizia.

Il manifestarsi di talune tendenze corporativistiche nell'ambito della Magistratura aggrava le conseguenze di tale abnorme attribuzione di funzioni; nè va dimenticato che la tendenza alla attribuzione a magistrati di funzioni tipicamente amministrative è presente solo nel nostro Paese ed è fenomeno addirittura sconosciuto in Paesi che pure hanno ordinamenti analoghi.

Occorre anche dire che l'occupazione di posti di maggior rilievo nella burocrazia ministeriale del Ministero di grazia e giustizia determina situazioni di grave ingiustizia e di ingiustificato pregiudizio per gli appartenenti alle carriere amministrative dell'Amministrazione, che vedono così preclusa la strada a quelle progressioni cui hanno diritto gli appartenenti a carriere diverse ed alle quali essi sarebbero certamente preparati in quanto portatori di esperienze e di bagagli culturali specifici, dei quali viceversa i magistrati destinati a tali posti sono del tutto privi.

Con la presente proposta peraltro si intende affrontare il problema più ampio della destinazione di magistrati ordinari a funzioni che non sono proprie della giurisdizione e che, semmai, meglio si attaglierebbero ai compiti ed alla preparazione specifica di magistrati della giurisdizione amministrativa (Consiglio di Stato), alla quale la stessa norma costituzionale attribuisce anche la funzione di alta consulenza delle pubbliche amministrazioni.

È logico che debbono essere previsti dei tempi per l'attuazione del divieto che consentano di dar luogo ad una ideonea provvista dei posti in organico con personale di altra provenienza, per la quale potrà essere necessario provvedere a modifiche delle norme legislative sulle carriere del personale amministrativo del Ministero. Intanto dovrà essere autorizzata l'utilizzazione di consiglieri di Stato e di referendari per sopperire in via temporanea alla copertura di quei posti e di quelle funzioni per le quali non fosse possibile reperire funzionari tra quelli in servizio nei ruoli amministrativi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È fatto divieto di utilizzare per l'espletamento di funzioni amministrative nelle amministrazioni dello Stato magistrati ordinari. Sono abrogate tutte le norme che prevedano tale impiego.

2. È consentita esclusivamente l'utilizzazione di non più di quindici magistrati ordinari, con qualifica non superiore a consigliere d'appello, quali assistenti dei giudici della Corte costituzionale o addetti ai servizi ed uffici della Corte.

Art. 2.

1. Sono aboliti gli articoli da 196 a 200 del capo X del titolo quinto e l'articolo 271 dell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e sono altresì abrogate le norme speciali contenute nell'ordinamento del Ministero di grazia e giustizia che prevedono l'utilizzazione di magistrati ordinari per funzioni amministrative di detto Ministero, nonché la tabella XI annessa all'ordinamento giudiziario.

Art. 3.

1. I magistrati attualmente in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia e presso ogni altra amministrazione dello Stato debbono, nel termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, essere sostituiti con personale dei ruoli amministrativi.

2. Il Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica ed il Ministro del tesoro, emanerà norme amministrative per regolare la provvista dei posti resisi vacanti. È autorizzato l'impiego in casi eccezionali e per la durata di quattro anni di consiglieri e referendari del Consiglio di Stato per funzioni che non

possono adeguatamente essere espletate da funzionari attualmente in servizio nei ruoli dell'Amministrazione.

3. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo presenterà alle Camere un disegno di legge relativo alla modificazione delle piante organiche e delle progressioni di carriera nell'amministrazione del Ministero di grazia e giustizia allo scopo di far fronte alle esigenze derivanti dalla esclusione dei magistrati ordinari dalle funzioni amministrative di cui all'articolo 2.