



**unadis**  
il sindacato dei dirigenti dello stato

SENATO DELLA REPUBBLICA  
XV LEGISLATURA

2<sup>a</sup> Commissione Permanente – Giustizia

**Audizione della CIDA-UNADIS**  
sul

DISEGNO DI LEGGE N. 1447

presentato dal Ministro della Giustizia

(MASTELLA)

—————  
**Riforma dell'ordinamento giudiziario**  
—————

Composizione della delegazione sindacale:

Massimo FASOLI  
Segretario Generale della Cida-Unadis  
Vice Presidente CIDA - Funzione Pubblica

Dario QUINTAVALLE  
Segretario Nazionale della Cida-Unadis  
Responsabile Giustizia

—————  
Roma, 4 maggio 2007

Desideriamo in primo luogo ringraziare il Presidente di codesta Commissione per l'opportunità offerta alla nostra Organizzazione Sindacale, rappresentativa della dirigenza dei Ministeri e degli Enti pubblici, di portare il suo punto di vista sul Disegno di legge N. 1447, recante "Riforma dell'ordinamento giudiziario".

Tale sensibilità è tanto più gradita in quanto finora il Ministero della Giustizia non ha ritenuto di condividere con i Dirigenti e le loro organizzazioni sindacali le linee portanti del disegno di legge in gestazione al Ministero. Il testo del DDL è stato invece reso disponibile alla magistratura associata, che ha persino fornito un articolato parere di 19 pagine, pubblicato sul sito Internet della medesima<sup>1</sup>. Non possiamo che esprimere gravi riserve sia per le forme di questa inedita consultazione, che per i contenuti del progetto di riforma, soprattutto ove essa tocca l'assetto – faticosamente raggiunto - dei rapporti tra magistrato capo dell'ufficio giudiziario e Dirigente.

Del DDL n° 1447, a noi, in quanto organizzazione sindacale rappresentativa della Dirigenza, interessa in particolar modo l'art 5, che contiene rilevanti modifiche al D.lgs. 240 del 25 luglio 2006 recante "Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei Dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia".

### **Il ruolo dei Dirigenti nell'Amministrazione della Giustizia**

È bene, in primo luogo, chiarire che, ben più che la difesa di una categoria professionale, ci sta a cuore il buon andamento e l'efficienza dell'organizzazione giudiziaria, che noi riteniamo cruciale per la tenuta del sistema-Paese.

Sul tema della Giustizia, infatti, l'Italia si trova in una situazione davvero paradossale: da un lato essa è – e ne siamo orgogliosi – all'avanguardia nella lotta per i diritti umani, ed in particolare per l'abolizione della pena di morte; dall'altra, a causa delle lentezze della giurisdizione, totalizza un poco onorevole record di condanne comminate proprio dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Come cittadini, prima ancora che come Dirigenti, ci dobbiamo chiedere in quale modo possiamo portare il nostro contributo per ovviare a questo stato di cose.

Noi riteniamo che il malfunzionamento della macchina giudiziaria dipenda anche dalla scarsa considerazione in cui sono stati tradizionalmente tenuti gli aspetti organizzativi e gestionali. Ciò fa sì che l'efficienza marginale delle risorse impiegate nel sistema giudiziario sia davvero molto bassa. Le risorse investite sulla Giustizia sono tradizionalmente insufficienti: riteniamo tuttavia che, con un differente assetto organizzativo, esse potrebbero essere impiegate assai meglio.

Da parte della magistratura, la scarsità delle risorse è vissuta come attentato all'indipendenza dell'Ordine Giudiziario. Il sottinteso è che il bene "giustizia" è talmente supremo – anche rispetto ad altri beni costituzionalmente tutelati: l'istruzione, la sanità, la previdenza - che per esso sarebbe necessario staccare una sorta di assegno in bianco. Tale pretesa è manifestamente irrealistica, soprattutto a fronte della nota situazione della nostra finanza pubblica. Per chi, come noi Dirigenti, è portatore della cultura della gestione, la scarsità di risorse è, invece, semplicemente un dato di fatto da fronteggiare con le più opportune misure organizzative.

---

<sup>1</sup> <http://www.associazionemagistrati.it/HOME/DDLMASSELLADOCUMENTOGENERALE.doc>

*L'assunto di tutto il nostro discorso è che solo valorizzando la funzione gestionale e manageriale della dirigenza, e ridisegnando, attorno ad essa, l'organizzazione giudiziaria sul territorio, si potrà ottenere un miglioramento sensibile del Servizio-Giustizia.*

Riteniamo cioè che vadano mantenuti separati, e ben distinti, il piano della giurisdizione, relativamente al quale va garantita e tutelata l'autonomia della Magistratura, dal piano della gestione e dell'amministrazione dei servizi giudiziari, relativamente al quale va valorizzato il ruolo della struttura amministrativa del Ministero e, innanzitutto, dei Dirigenti.

Tale ruolo discende direttamente dalla Costituzione, che all'art 110 stabilisce che: *'Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura [stabilite all'art. 105<sup>2</sup>], spettano al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia'*.

Non ignoriamo, peraltro, che la presenza di un Dirigente autonomo sia vista con sfavore e sospetto da parte della magistratura, timorosa di perdere, insieme al controllo della gestione, la propria indipendenza. Si è persino insinuato, e ciò addolora, che il Dirigente, in quanto dipendente dal potere esecutivo, potrebbe, agli ordini di questo, sabotare l'azione dei magistrati! Dobbiamo, anche in questa sede, difendere l'onore e il prestigio della Dirigenza, composta da servitori dello Stato assunti per pubblico concorso e non certo da agenti della maggioranza di governo in carica pro tempore. Che tale argomento sia del tutto pretestuoso, lo dimostra peraltro il fatto che, mentre si sollevavano dubbi infondati sulla lealtà dei Dirigenti, non sono mai state fatte obiezioni, invece, al sempre più massiccio impiego di Magistrati in ruoli chiave del Ministero, in posizioni di alta amministrazione e di fiduciarità politica<sup>3</sup>.

Va pur detto, comunque, che sempre più Magistrati in posizioni apicali comprendono che la crescente assunzione di responsabilità da parte dei Dirigenti libera energie che possono essere meglio dedicate alla giurisdizione. In caso contrario, come ha scritto il Procuratore Generale di Roma in una sua recente circolare<sup>4</sup>: *"la concentrazione in capo al Magistrato Dirigente di tutte le competenze dirigenziali dell'ufficio, ivi comprese quelle in materia di gestione del personale amministrativo e delle risorse ... può seriamente compromettere il regolare esercizio della giurisdizione"*.

### **La disciplina del D.Lgs. 240 e le modifiche introdotte dal DDL n° 1447**

La disciplina della dirigenza degli uffici giudiziari introdotta dal D.Lgs. 240/2006 è informata a criteri di distinzione tra le attribuzioni del Magistrato Capo dell'ufficio giudiziario e le attribuzioni del Dirigente amministrativo. In tal modo essa attua una precisa prescrizione della Costituzione, quella che nell'ordinamento degli uffici debbano essere *"determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari"* (art. 97 co. 2).

A tale proposito occorre dire che, se l'assetto raggiunto dal D.Lgs. 240 non era certamente soddisfacente, quello prefigurato dall'art 5 del DDL n° 1447 costituisce un sensibile passo indietro, tanto che è lecito parlare di una vera e propria "controriforma".

---

<sup>2</sup> *"Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati."*

<sup>3</sup> Risultano al momento essere in fuori ruolo 60 Magistrati come Dirigenti di vertice del Ministero.

<sup>4</sup> Prot. 93/07 Gab dell'11 aprile 2007

Nella relazione al DDL si ammette esplicitamente che scopo della riforma è *“garantire la direzione unitaria dell’ufficio giudiziario, nella persona del suo capo, anche rispetto all’attività di amministrazione dei servizi strumentali rispetto all’esercizio della giurisdizione. In tale ottica, si chiarisce che il Dirigente amministrativo dirige un’articolazione di esso, costituita dalle cancellerie e segreterie giudiziarie, posto che l’articolo 1 attribuisce la titolarità dell’ufficio giudiziario, nel suo complesso, al magistrato nominato capo dello stesso che è competente per l’adozione di tutti gli atti che impegnano l’ufficio verso l’esterno”*.

Dunque, fuori da ogni infingimento, si ripropone un ben preciso modello di organizzazione giudiziaria basato su:

1. tendenziale autonomia organizzativa di ciascun ufficio giudiziario;
2. supremazia organizzativa del Magistrato Capo dell’Ufficio, appena temperata da una confusa procedura assembleare e concertativa per l’adozione del programma annuale;
3. assoluta subalternità dell’amministrazione, il cui Dirigente – da figura apicale - viene degradato a mero collaboratore e consulente del Magistrato. Di fatto, viene creato per il Ministero della Giustizia un *nuovo tipo di Dirigente* con rango, compiti e funzioni del tutto differenti da quelli dei Dirigenti delle altre amministrazioni dello Stato: questo, per la nostra Organizzazione Sindacale, è semplicemente inaccettabile.

Lo si vede, per esempio, nella mutata natura del *“programma delle attività annuali”*.

Nell’attuale formulazione dell’art 4 del D.Lgs. 240, esso viene redatto congiuntamente dal magistrato capo dell’ufficio e dal Dirigente amministrativo.

Nella nuova formulazione, risultante dal combinato disposto dell’art 1, comma 1-ter e dell’art. 4 novellato, il programma delle attività diventa atto esclusivo del magistrato titolare dell’ufficio giudiziario, il quale lo elabora previa consultazione dei magistrati dell’ufficio e dei funzionari preposti alle cancellerie e segreterie giudiziarie, nonché dopo aver acquisito le valutazioni dei magistrati titolari di funzioni semidirettive e del Dirigente amministrativo<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda l’art 2, dobbiamo osservare che, se rimane immutata la previsione del comma 1 - secondo cui il responsabile della gestione del personale amministrativo è il Dirigente amministrativo - il fatto che tale gestione vada attuata in coerenza con un *“programma annuale”* che è ormai atto solo del magistrato capo, modifica sensibilmente i contenuti di tale responsabilità in senso meramente esecutivo. A tal punto, la definizione di *“responsabile”* richiede di essere precisata: responsabile di cosa, ed innanzi a chi?

Ancora una volta, di fronte al Dirigente si apre la prospettiva di una responsabilità senza potere effettivo.

---

<sup>5</sup> Non solo: nell’attuale formulazione, il *“programma delle attività annuali”* riguarda l’anno *in corso*, e viene elaborato, successivamente alla Direttiva annuale del Ministro e alle determinazioni successive del Direttore Generale regionale, *“tenendo conto delle risorse disponibili ed indicando le priorità”*.

Nella nuova formulazione esso diventa programma per l’anno *successivo*, da inoltrare *“per il tramite delle direzioni regionali ed interregionali, al Ministero della Giustizia che determina... l’entità dei relativi finanziamenti”*.

Sovvertendo, dunque, ogni normale principio di management e di buona ed economica amministrazione, la programmazione viene fatta *a prescindere* dalle risorse disponibili.

È facile prevedere che in questo modo, i *“programmi annuali”* diventeranno libri di sogni, e - dalla pressione dal basso per una richiesta crescente e sempre più irrealistica di spesa pubblica, contro l’esigenza dell’Amministrazione centrale di stringere i cordoni della borsa - scaturiranno nuove occasioni di conflitto e di polemica tra la Magistratura e l’autorità politica.

La pratica attuazione del 240 ha incontrato un primo grave ostacolo nel fatto che, in molti uffici giudiziari, la posizione di Dirigente non è occupata, o non è nemmeno prevista in pianta organica<sup>6</sup>.

A tale problema sembra voler ovviare la previsione del nuovo comma 2-bis, secondo cui *“con regolamento ... sono rideterminati ... i posti di Dirigente di seconda fascia negli uffici giudiziari anche istituendo un unico posto per più uffici giudiziari”*.

Tale innovazione è senz'altro apprezzabile, perché prefigura una diversa articolazione dell'organizzazione amministrativa sul territorio. Tuttavia, proprio per questo, occorre segnalare che essa è incongrua rispetto al modello di ufficio giudiziario organizzativamente autonomo che sembra essere stato accolto nel DDL, e che richiederebbe, se portato alle estreme conseguenze, un Dirigente per ciascun ufficio.

Nel testo risultante dalle modifiche apportate dal DDL n° 1447 scompaiono gli Uffici di Direttore Tecnico, di livello dirigenziale generale. Ciò è un'apprezzabile semplificazione, ma dobbiamo registrare che in tal modo viene meno l'attenzione particolare ai problemi delle quattro sedi giudiziarie più importanti ed affollate: Roma, Milano, Napoli e Palermo.

Inoltre riteniamo sbagliato il riaccentramento, in capo all'amministrazione centrale, delle funzioni relative a sistemi informativi automatizzati e statistiche.

Anche in questo caso, dobbiamo sottolineare quanto mal si concili il disegno di Direzioni Generali, necessariamente trasversali, con la pretesa di mantenere uffici amministrativamente del tutto indipendenti.

Nel complesso, dunque, la nostra valutazione del proposto DDL non può che essere negativa, perché esso:

1. declassa il Dirigente, da vertice amministrativo a figura servente, ancillare, deuteragonista, nei confronti della funzione giurisdizionale;
2. opera una confusione grave tra il ruolo che nella Amministrazione giudiziaria hanno i cancellieri e quello proprio dei Dirigenti;
3. manca di fare una scelta chiara e non ambigua tra disegni organizzativi irriducibilmente alternativi tra loro (centralismo, decentramento, monismo).

### **Per un nuovo rapporto tra gestione e giurisdizione**

Il progetto di riforma, come abbiamo già detto, ribadisce una visione atomistica e monadica degli uffici giudiziari, concepiti tradizionalmente come autonomi e tendenzialmente autosufficienti l'uno dall'altro.

Tale modello organizzativo ha già mostrato nella pratica tutti i suoi limiti, soprattutto nelle realtà metropolitane, dove convivono, spesso nel medesimo Palazzo di Giustizia più uffici giudiziari<sup>7</sup>, in ciascuno dei quali si replicano tutte le funzioni amministrative e gestionali (logistica, organizzazione, gestione del personale e dei rapporti sindacali, *procurement* di beni e servizi, manutenzione, ragionerie, archivi, etc... ) con immaginabili sprechi.

---

<sup>6</sup> In Italia esistono 1571 Uffici Giudiziari di cui 848 uffici del Giudice di Pace. In pianta organica esistono 408 dirigenti. Di questi sono in servizio sono 280.

<sup>7</sup> una Corte d'Appello, una Procura Generale, un Tribunale, una Procura, un ufficio del Giudice di Pace, un Tribunale dei minori e la relativa Procura.

Noi riteniamo che, con un'organizzazione più razionale, si potrebbero conseguire notevoli economie di scala e risparmi di gestione.

Per far ciò occorre distinguere con più chiarezza concettuale tra i “servizi di cancelleria” – di immediato supporto alla giurisdizione - e il servizio alla Giustizia nel suo complesso.

È del tutto sbagliato, infatti, ridurre l'organizzazione giudiziaria a un mero staff della magistratura. L'art 110 della Costituzione parla di organizzazione e funzionamento dei “servizi relativi alla *giustizia*”. Ne segue, a nostro parere che “clienti” dell'organizzazione giudiziaria non sono solo i Magistrati, ma anche gli avvocati e tutta la comunità territoriale, cui la struttura periferica del Ministero, in quanto Pubblica Amministrazione, deve erogare servizi secondo il canone costituzionale (art. 97) del buon andamento e dell'imparzialità.

Pertanto, noi proponiamo di **ridisegnare l'organizzazione periferica del Ministero della Giustizia** superando lo schema tradizionale per cui essa riproduce pedissequamente l'articolazione della giurisdizione: se risponde infatti ad una precisa logica che esistano giurisdizioni di primo grado e di appello, funzioni requirenti e giudicanti, non esiste alcun motivo per cui l'organizzazione amministrativa non possa essere invece ricondotta ad unitarietà, data l'unicità del servizio complessivamente da assicurare, e del territorio e della comunità cui esso è rivolto.

In questo quadro, le costituenti Direzioni Generali andrebbero semmai *rafforzate e arricchite di compiti*, in modo da costituire una sorta di Provveditorato dei servizi alla Giustizia, capace di erogare servizi efficienti ed economici a tutti i soggetti interessati, con Uffici distinti per materia e affidati ciascuno alla responsabilità di un Dirigente di seconda fascia.

Al contrario, presso ciascun ufficio giudiziario rimarrebbero i servizi di cancelleria (eventualmente evoluti come struttura di staff ai Magistrati nella forma dell'Ufficio per il Processo), affidati a un Direttore di Cancelleria, sotto la diretta sorveglianza del Magistrato Capo dell'Ufficio.

Ove fosse accolta la nostra proposta, l'attuale pianta organica, che prevede sulla carta 408 Dirigenti <sup>(cfr. nota 6)</sup>, si rivelerebbe persino sovrabbondante, e potrebbe essere ridotta con sensibili economie per le finanze pubbliche.

Al contrario, se si intendesse mantenere il modello tradizionale di uffici giudiziari che abbiamo definito per comodità “monadico”, è bene dire per onestà che in esso la figura di un Dirigente – manager sarebbe del tutto incongrua e superflua, e quindi tanto varrebbe abolirla.

Possiamo del resto annunciare, che ove la riforma del 240 venisse approvata nel testo che è attualmente in esame, è intenzione di molti Dirigenti domandare la mobilità verso altre Amministrazioni dello Stato ove la loro professionalità abbia qualche prospettiva di valorizzazione.

Costituisce a tal proposito, una precisa richiesta della Cida-Unadis, in sede di contratto integrativo, che l'Amministrazione autorizzi alla mobilità in uscita tutti quei Dirigenti che ne dovessero far richiesta.

In conclusione, noi riteniamo che assicurare ai Dirigenti dello Stato, in servizio in questa Amministrazione, le condizioni per poter proficuamente svolgere il proprio mandato professionale, è decisivo per offrire un miglior servizio ai cittadini e quindi a garantire autorevolezza ed autonomia allo stesso esercizio della giurisdizione.

Grazie.