CAMERA DEI DEPUTATI N. 1790

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MASTRANTUONO

—

Delega al Governo per la riforma del Ministero di grazia e giustizia

Presentata il 28 ottobre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Nei dibattiti parlamentari sono state frequentemente rilevate le difficoltà che il Ministero di grazia e giustizia incontra nell'adempimento dei suoi compiti istituzionali e si è spesso sottolineato quanto ciò incida sull'effettivo funzionamento dei servizi della giustizia.

L'ordinamento del Ministero, nelle sue linee generali, è ancora quello previsto dal regio decreto 27 ottobre 1927, n. 2187. Negli oltre sessant'anni nel frattempo trascorsi, la realtà della giustizia si è profondamente trasformata: i carichi di lavoro sono enormemente aumentati, il personale amministrativo si è moltiplicato, sono obiettivamente cresciute, e vengono avvertite in modo sempre più acuto, le esigenze di ammodernamento delle strutture e dei mezzi materiali. Le stesse nuove tecnologie aprono prospettive di grande interesse e utilità ma richiedono, per il loro impiego, importanti investimenti oltre che in termini di spesa anche in termini di lavoro da parte dell'amministrazione centrale.

Nel contempo, ulteriori novità vengono dall'imponente sviluppo quantitativo di tradizionali settori di attività (si pensi all'importanza assunta dalle relazioni internazionali e dalle materie penitenziaria e minorile).

Per converso l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura ha inciso su alcune attribuzioni del Ministero senza

che un adeguato coordinamento venisse conseguentemente attuato.

Con la proposta di legge in esame si intende promuovere, con organicità, quelle modificazioni nell'assetto interno del Ministero che sono necessarie perché esso possa attendere con efficacia all'espletamento dei suoi compiti istituzionali, ed in particolare di quelli, che sono determinanti per il buon funzionamento della giustizia, previsti dall'articolo 110 della Costituzione. Si ritiene che le attuali carenze non siano dovute allo scarso impegno né del Ministro né del personale del Ministero. Si ritiene cioè che la scarsa efficienza ed efficacia del Ministero siano anche da far risalire alle carenze del suo assetto interno e che pertanto questo debba essere radicalmente modificato.

Si prospetta dunque la necessità di un'ampia e articolata riforma, per la quale è indispensabile allo stato un intervento legislativo.

L'esigenza di una norma dettagliata e di contenuto tecnico-amministrativo suggerisce quale strumento più adeguato la delegazione al Governo, con la previsione di un termine che sia il più breve possibile, in relazione all'importanza ed alla complessità dei problemi.

Tra le modificazioni da introdurre, alcune sono relative alle caratteristiche del personale del Ministero, altre alla funzionalità della sua struttura interna, anche se molteplici e spesso inscindibili sono le connessioni tra l'uno e l'altro aspetto, poiché la funzionalità delle strutture nonché la stessa possibilità di ammodernarle è comunque condizionata dalle caratteristiche e competenze professionali del personale disponibile.

Tra le caratteristiche peculiari del Ministero di grazia e giustizia vi è quella che tutto il personale direttivo è composto esclusivamente da magistrati che, pur facendo parte degli organici degli uffici giudiziari, vengono destinati *pro tempore*, con il loro consenso, a svolgere funzioni amministrative presso il Ministero. Di fatto ad essi sono riservate sia le posizioni di vertice delle strutture interne, comprese quelle di grande rilievo politico come il Gabinetto e l'Ufficio legislativo, sia anche quelle di livello intermedio e basso (il numero dei magistrati al Ministero è sempre stato intorno alle 100 unità e oltre).

Anche alle posizioni di vertice si può essere, e spesso si è, destinati avendo alle spalle solo l'esperienza lavorativa degli uffici giudiziari e quindi nessuna specifica competenza nel lavoro che si è chiamati a svolgere. Il rapporto di dipendenza gerarchica dal Ministro è poi a dir poco sfumato per il fatto che tutti i provvedimenti relativi allo *status* dei magistrati destinati al Ministero spettano non al Ministro ma al Consiglio superiore della magistratura. Da queste caratteristiche del personale dirigente del Ministero discendono una pluralità di conseguenze disfunzionali, nonché di condizionamenti e limitazioni alla prospettiva di una modernizzazione delle strutture interne che consenta una adeguata resa operativa del Ministero stesso. Come è stato evidenziato in sede di ricerca, e in particolare dalle ricerche condotte dal Centro studi e ricerche sull'ordinamento giudiziario dell'università di Bologna, non poche sono le disfunzioni e i condizionamenti all'innovazione che discendono da un tale assetto del personale. Fra esse due assumono particolare rilievo per quello che qui più ci interessa.

1. La prima riguarda la frequente assenza di una qualsivoglia connessione tra i compiti da svolgere e le competenze professionali necessarie a svolgerli adeguatamente. È questa la conseguenza di un assunto organizzativo – quello dell'onnicompetenza funzionale – che è tipico delle strutture il cui personale è reclutato burocraticamente, ma che per la magistratura assume dimensioni e implicazioni tutte particolari. Si dà cioè per scontato che i magistrati per il solo fatto di aver vinto un concorso nel quale si

accertano conoscenze istituzionali del diritto, siano per ciò stesso in grado di svolgere indifferentemente, e senza nessun vaglio successivo che sia organizzativamente rilevante, non solo tutte le molteplici funzioni giudiziarie (nel campo civile, penale, minorile, nei ruoli giudicanti inquirenti e requirenti), ma anche la progettazione e gestione di complesse e specialistiche attività che competono al Ministero quali quelle che riguardano l'analitica individuazione delle esigenze funzionali di tutti gli uffici giudiziari (oltre milleduecento) e degli istituti penitenziali, cui deve provvedere il Ministro, ed una razionale individuazione delle priorità nella distribuzione tra essi delle risorse disponibili; progettare e gestire l'informatizzazione degli uffici giudiziari e servizi carcerari; predisporre piani di edilizia giudiziaria che siano analiticamente adatti a soddisfare le esigenze funzionali degli uffici giudiziari, e così via. Queste ed altre funzioni che riteniamo inutile qui ricordare, richiedono ovviamente competenze manageriali e specialistiche che non si possono improvvisare, mentre è proprio questo che spesso si richiede ai magistrati che vengono destinati al Ministero. Se poi nello svolgimento di quelle funzioni si verificano, come certamente e ricorrentemente è avvenuto, notevoli ritardi, ripetuti errori, consistenti sprechi di pubblico denaro, non può certo destare meraviglia così come non può destare meraviglia che ricorrentemente il Parlamento non sia riuscito ad ottenere dal Ministero quelle analitiche ed aggiornate informazioni sul funzionamento della giustizia e della amministrazione penitenziaria che le erano e sono necessari per definire con cognizione di causa provvedimenti legislativi o per verificare l'efficacia di quelli già adottati.

Sarebbe d'altro canto ingiusto addossare tutta la colpa delle molteplici disfunzioni cui abbiamo sommariamente fatto cenno ai responsabili di quelle singole attività, visto che sono spesso chiamati a svolgere, per espressa previsione legislativa, compiti per i quali non posseggono le necessarie qualificazioni. Uno dei cardini da cui muove questa proposta è quindi che, per garantire un efficiente ed efficace funzionamento del Ministero – in particolare con riferimento a quei compiti di progettazione e gestione delle innovazioni organizzative e tecnologiche – sia necessario dotare il Ministero di personale che abbia le necessarie qualificazioni e caratteristiche professionali.

2. La seconda delle principali disfunzioni ricollegabili alla presenza di magistrati presso il Ministero è che tale presenza rende quanto meno difficile per il Ministro un equilibrato ed informato esercizio di quell'opera di mediazione politica fra tutte le aspettative esistenti in materia di amministrazione della giustizia, e quindi non solo di quelle dei magistrati ma anche di quelle, non sempre coincidenti, che provengono sia dagli avvocati sia anche e soprattutto di quelle che provengono dai cittadini. A volte impedisce anche il puntuale ed efficace esercizio di funzioni che la legge assegna esplicitamente all'iniziativa del Ministro. Dalla presenza dei magistrati in tutte le posizioni direttive del Ministero (incluse – come abbiamo visto – quelle che sono sostantivamente di grande rilievo politico, come quelle del Gabinetto e dell'Ufficio legislativo) discende il controllo capillare che i magistrati hanno di tutte le attività che al suo interno si svolgono. Ciò implica che il Guardasigilli per qualsiasi sua attività interna ed esterna al Ministero dipenda interamente, sotto il profilo operativo, dai magistrati ministeriali. Questi infatti, come è stato osservato, « per le posizioni occupate, controllano in via esclusiva l'uso di tutte le risorse organizzative che più direttamente concorrono a determinare l'azione o l'inazione del Ministro: informazioni, loro elaborazione ed uso, pareri, stesura di appunti, segnalazione di problemi da risolvere e iniziative da prendere, stesura di progetti di legge e relative relazioni, valutazioni di iniziative altrui, formulazione delle pro-

poste e risposte del Ministro nel corso dei lavori parlamentari eccetera ».

Come risulta dalle ricerche condotte in argomento, da questo contesto derivano pesanti condizionamenti all'attività del Ministro per tutte le iniziative e le attività che possono toccare, anche indirettamente, aspettative ed interessi corporativi della magistratura così come da questa sempre più ampiamente definiti.

Le risultanze delle ricerche condotte in argomento evidenziano, inoltre, come da questo assetto discendano una pluralità di conseguenze negative e tra esse certamente:

a) un notevole condizionamento alle attività del Ministro in campo legislativo sia per quanto concerne le iniziative (cioè, per le leggi che il Ministro propone e per la formulazione con cui le propone) sia anche in negativo (cioè le iniziative che non prende oppure quelle che contrasta allorquando sono prese da altri);

b) le omissioni nella assoluzione di compiti esplicitamente attribuiti al Ministro dalla legge. Tra queste è opportuno fornire un esempio, onde sottolineare l'esigenza dei cambiamenti che si prospettano in questa proposta di legge delegata, con riferimento ai meccanismi previsti dal legislatore per garantire ai cittadini le qualificazioni dei loro giudici e pubblici ministeri. La legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura, come si sa, prevede in via generale la partecipazione del Ministro al processo di formazione delle decisioni del Consiglio, pur escludendolo dal momento deliberativo (articoli 11 e 16 della legge 24 marzo 1958, n. 195). Nonostante questa previsione di ordine generale, in una serie di altre circostanze il legislatore, con una ridondanza certamente significativa, ha esplicitamente richiamato tale impegno del Ministero al fine di sottolinearne l'importanza. Ciò è avvenuto in particolare nell'ambito di quelle leggi sulle promozioni dei magistrati, emanate negli anni '60 e '70, leggi che sono volte a garantire non solo l'indipendenza della magistratura ma anche a garantire il cittadino sulle qualificazioni personali e professionali dei suoi giudici e pubblici ministeri (articolo 3 della legge 2 aprile 1979, n. 97; articolo 3 della legge 25 luglio 1966, n. 570; articolo 3 della legge 20 dicembre 1973, n. 931). Nonostante gli organi di autogoverno della magistratura abbiano nella sostanza svuotato di contenuto quelle garanzie operando valutazioni positive generalizzate, basate sul mero decorrere dell'anzianità di servizio (e giungendo persino a valutare positivamente per meriti giudiziari magistrati che di attività giudiziaria ne avevano svolta pochissima) il Ministro non ha svolto in alcun modo il compito, demandatogli dalla legge, di controbilanciare le tendenze corporative che in modo tanto evidente si erano sviluppate e consolidate negli organi di autogoverno della magistratura (Consigli giudiziari e Consiglio superiore della magistratura). Né, si badi bene, si può pretendere che fosse in grado di farlo, viste le caratteristiche organizzative del suo Ministero. Come è stato giustamente osservato a conclusione delle analitiche ricerche condotte a riguardo « l'assetto organizzativo del Ministero di grazia e giustizia non è dei più adatti a garantire che il Ministro possa esercitare con costanza ed efficacia i poteri che gli sono attribuiti per contrastare le tendenze a valutazioni positive generalizzate da parte degli organi di autogoverno della magistratura. Pretendere infatti da chicchessia, e quindi anche dai magistrati del Ministero, che essi esercitino con sistematicità in tutta efficienza i propri compiti di collaborazione al Ministro in contrasto con i propri personali interessi non è, né può essere, un efficace modello per il funzionamento di quei pesi e contrappesi su cui si reggono le istituzioni democratiche ».

Il secondo dei cardini su cui si impernia la proposta di legge in esame è quindi quello di ridurre prima e di eliminare poi gradualmente la presenza dei magistrati nel Ministero di grazia e giustizia, come necessaria, indispensabile premessa per rendere operative « quelle garanzie funzionali dei pesi e contrappesi

che sul piano sostanziale costituiscono la vera essenza della divisione dei poteri. In altre parole, dopo aver per decenni discusso della indipendenza della magistratura, si deve ora e con urgenza affrontare il problema di come rendere il Ministro indipendente dalla magistratura, sicché egli possa esercitare i compiti assegnatigli dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria in piena autonomia, perché egli possa anche di fatto divenire ed essere ritenuto pienamente responsabile dei suoi comportamenti sia attivi che omissivi ».

All'articolo 1 si prevedono i criteri da seguire per formulare il piano di ristrutturazione del Ministero. Si prevede in particolare:

a) che vengano trasferite al Consiglio superiore della magistratura le residue competenze del Ministro in materia di gestione del personale togato. Si tratta in primo luogo di attribuire al Consiglio superiore della magistratura le delibere *ex* articolo 10 dell'ordinamento giudiziario relative ai termini, anticipati o posticipati, entro cui i magistrati debbono prendere possesso delle funzioni presso le sedi cui sono destinati. Si tratta in secondo luogo di abolire la figura del concerto prevista dall'articolo 11, terzo comma, della legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura, pur mantenendo al Ministro, anche in materia di nomine per gli uffici direttivi, quel generale potere di formulare osservazioni e pareri che per legge gli compete rispetto a tutte le delibere in materia di personale togato che debbono essere assunte dal Consiglio superiore della magistratura;

b) che venga effettuato un decentramento delle attività del Ministero per il tramite di organi periferici che possano con più efficacia e prontezza esplicare la funzione servente del Ministero a livello locale;

c) che la riorganizzazione e ristrutturazione delle funzioni del Ministero – sia di quelle decentrate che di quelle centralizzate – debba essere effettuata sulla base di una analitica corrispondenza tra attività da svolgere e specifiche competenze necessarie per svolgerle. Ciò esclude che la progressiva sostituzione dei magistrati con altro personale possa risolversi semplicemente con il passaggio delle loro funzioni al personale amministrativo dipendente a vario titolo dal Ministero. Una tale sostituzione potrà e dovrà avvenire con quei limiti che derivano dalla stretta osservanza dell'esplicita connessione tra funzioni e competenze. Va peraltro sottolineato che nel prevedere forme di reclutamento diretto all'esterno, anche per posizioni direttive, non sussistono per il Ministero di grazia e giustizia i vincoli tipici delle altre strutture burocratiche dello Stato. Quasi tutto il personale, togato e non, che presta servizio presso il Ministero è stato infatti reclutato per le esigenze degli uffici giudiziari e delle strutture penitenziarie. Tutto il personale togato e gran parte del personale amministrativo che presta la sua opera presso il Ministero non è cioè inquadrato in via permanente ed organica nei ruoli del Ministero e può quindi in qualsiasi momento essere rinviato agli uffici giudiziari e alle istituzioni carcerarie cui appartiene in via permanente. Proprio per questo è quindi possibile progettare ed attuare una riorganizzazione del Ministero di grazia e giustizia che privilegi il rapporto tra esigenze effettive e competenze professionali a prescindere da considerazioni relative al personale in servizio, anche se le sostituzioni non rappresentano di certo un processo indolore e che non mancheranno di suscitare resistenze corporative di notevole consistenza;

d) che la riorganizzazione debba prevedere specifiche strutture che consentano al Ministro da un canto di predisporre annualmente una analitica relazione al Parlamento sullo stato della giustizia e dall'altro di collaborare con continuità alle attività del Consiglio superiore della magistratura come previsto dalle leggi;

e) che la riorganizzazione preveda la possibilità che i magistrati già destinati al Ministero da almeno quattro anni possano transitare dai ruoli dell'ordine giudi-

ziario a quelli amministrativi del Ministero senza pregiudizio per i loro interessi e, limitatamente a quelle strutture, a quelle attività che corrispondono alle loro specifiche competenze professionali;

f) che la sostituzione del personale togato con altro personale avvenga entro scadenze fisse (venga ridotto a non più di quindici unità entro i prossimi quattro anni e sia completamente sostituito entro i prossimi sette) e secondo priorità prefissate;

g) che l'Ispettorato del Ministero, il quale per legge dipende funzionalmente anche dal Consiglio superiore della magistratura, venga integrato nello svolgimento delle sue attività di ispezione, da magistrati di volta in volta designati dal Consiglio superiore della magistratura, quando questo organo lo ritenga opportuno;

h) che nella riorganizzazione si prevedano le circostanze e le modalità con cui il Ministero e le sue strutture periferiche possano utilizzare le specialistiche competenze esterne che di volta in volta risultino necessarie.

I decreti legislativi di cui all'articolo 1 dovranno essere adottati entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

All'articolo 2 si prevedono le modalità di nomina e la composizione della commissione incaricata di elaborare le linee della riforma del Ministero. Quanto alla composizione, vengono indicate le conoscenze specialistiche di cui debbono essere in possesso i suoi componenti per assolvere competentemente alle complesse attività di analisi dell'esistente e per progettare strutture organizzative moderne secondo gli indirizzi fissati dall'articolo 1. Per sottrarre la commissione alla diretta influenza delle categorie più interessate senza tuttavia rinunziare al loro apporto di conoscenze, all'articolo 2 si è stabilito, da un canto, che la commissione debba essere nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri e che debba operare presso la Presidenza del Consiglio, e dall'altro che della commissione possano far parte, con voto solo consultivo, magistrati e personale amministrativo del Ministero.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la riforma del Ministero di grazia e giustizia secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) individuare e definire quali, tra gli attuali compiti del Ministero di grazia e giustizia, debbano essere comunque svolti a livello centrale e quali possano e debbano essere decentrati ad organi periferici del Ministero al fine di una loro più efficace ed efficiente gestione;

b) individuare le residue competenze in materia di gestione del personale togato che fanno ancora capo al Ministero di grazia e giustizia e trasferirle alla competenza decisionale del Consiglio superiore della magistratura;

c) definire un piano di riorganizzazione del Ministero di grazia e giustizia per il tramite:

1) di una specifica e dettagliata definizione dei compiti che ad esso fanno capo e delle specifiche competenze professionali che sono necessarie per l'efficace svolgimento di ciascuna di esse;

2) di una funzionale aggregazione dei compiti per sotto-unità organizzative;

d) prevedere, nell'ambito del piano di riorganizzazione del Ministero di grazia e giustizia, una unità direttamente dipendente dal Ministero che abbia il compito di effettuare un sistematico monitoraggio dell'amministrazione giudiziaria e penitenziaria, con la finalità di coadiuvare il Ministro stesso nella predisposizione di una relazione annuale al Parlamento sullo stato della giustizia, che consenta inoltre al Ministro, anche per il tramite di un suo

delegato, di essere presente e contribuire con continuità alle attività del Consiglio superiore della magistratura secondo quanto previsto in materia dalle leggi ordinarie;

e) definire struttura e funzione degli organi decentrati seguendo gli stessi criteri indicati alla lettera *c)*, nonché i loro rapporti gerarchici e funzionali con il Ministero da un canto e gli uffici giudiziari dall'altro;

f) definire un programma per la progressiva sostituzione del personale togato assegnato al Ministero di grazia e giustizia con altro personale; nella definizione del predetto programma prevedere anche le condizioni che consentano, su richiesta degli interessati, il passaggio dall'ordine giudiziario ai nuovi ruoli del personale del Ministero di quei magistrati che abbiano prestato servizio presso il Ministero stesso per almeno quattro anni e che abbiano le specifiche competenze per ricoprire una delle posizioni previste dal piano di riorganizzazione. La sostituzione del personale togato assegnato al Ministero con altro personale dovrà essere completata entro sette anni, riducendo comunque il numero dei magistrati addetti a non più di quindici unità entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Nel definire il programma delle sostituzioni del personale della magistratura con altro personale si dovrà dare la precedenza a quei ruoli organizzativi che più direttamente coadiuvano il Ministro nelle iniziative e decisioni di maggiore e più immediata rilevanza politica, nonché di quelli che richiedono competenze specialistiche di tipo non giuridico;

g) definire, per le competenze del Ministero di grazia e giustizia in materia di ispezioni agli uffici giudiziari, i casi nei quali è opportuno che gli ispettori ministeriali siano affiancati da magistrati designati dal Consiglio superiore della magistratura, nonché le modalità con cui queste ispezioni debbano essere compiute;

h) definire un piano per il reclutamento e riaddestramento del personale che abbia le competenze professionali per

svolgere con efficienza ed efficacia i compiti assegnati al Ministero di grazia e giustizia e alle sue unità periferiche, con la eventuale indicazione delle modalità con cui di volta in volta e secondo le esigenze contingenti il Ministero e le sue unità periferiche possano utilizzare competenze specialistiche attingendole all'esterno.

ART. 2.

1. Un'apposita commissione incaricata di elaborare le linee della riforma del Ministero di grazia e giustizia è nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri ed opera presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. La commissione è composta da professori universitari ed esperti di provata competenza in materia di ordinamento giudiziario e carcerario, in materia di organizzazioni complesse, in materia gestionale, in materia di snellimento delle procedure amministrative e di automazione degli uffici, in materia di gestione di bilanci, in materia di informatica, ed in particolare di quella giudiziaria e giuridica, in materia di edilizia.

2. Della commissione possono essere chiamati a far parte, con diritto di solo voto consultivo, magistrati e personale amministrativo del Ministero di grazia e giustizia, in misura complessivamente non superiore al 30 per cento della commissione stessa.

3. La commissione ha accesso a tutte le informazioni relative alla organizzazione e alle attività del Ministero che le sono necessarie per lo svolgimento dei suoi lavori.

4. Il supporto di segreteria ai lavori della commissione sarà fornito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.