CAMERA DEI DEPUTATI N. 1186

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VAIRO, ROGNONI, NICOTRA

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

Presentata il 2 luglio 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.

Due dati di fatto offrono una plausibile spiegazione delle difficoltà. Da una parte, l'ordinamento del Ministero, nelle sue linee generali, è ancora quello previsto dal regio decreto 27 ottobre 1927, n. 2187. Dall'altra, negli oltre sessanta 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 e qualitativo 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. Né mancano problemi attinenti direttamente al perso-

nale: la necessità di utilizzare al meglio i magistrati suggerisce di limitarne la presenza al Ministero, mentre l'esistenza nelle carriere amministrative di funzionari con qualifica dirigenziale induce a valutare la possibilità di conferire loro corrispondenti attribuzioni nell'amministrazione centrale.

Si prospetta dunque la necessità di un'ampia e articolata riforma, per la quale è indispensabile allo stato un intervento legislativo; l'urgenza dei problemi impedisce, d'altronde, di attendere che si possa far ricorso alle procedure delegificate che erano state peraltro previste dall'articolo 1 del disegno di legge governativo concernente « Riordinamento della dirigenza statale e delle altre pubbliche amministrazioni territoriali e istituzionali », il cui *iter* non si è concluso nella X legislatura (atto Camera n. 3464).

L'esigenza di una normativa 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.

Il provvedimento che si propone intende rispondere alle molteplici esigenze prospettate ed inizia col denominare il dicastero « Ministero della giustizia », seguendo l'indicazione degli articoli 107 e 110 della Costituzione.

L'articolo 1, lettera *a)*, enuncia anzitutto la direttiva del decentramento. La vastità dei compiti delle amministrazioni centrali e la varietà delle situazioni locali, oltre alla crescente esigenza di soluzioni sempre nuove e di decisioni rapide, impongono che si provveda al più presto al più ampio decentramento, conservando agli organi centrali soltanto le attribuzioni per le quali la scelta sia imposta da accertate e specifiche opportunità. Adottando tale soluzione non si migliora soltanto la « risposta » dei servizi periferici, ma, nel tempo stesso, alleggerendo il lavoro di *routine* degli organi centrali, si pongono altresì le premesse perché gli stessi qualifichino meglio la propria azione nella programmazione generale, nel reperimento e nella distribuzione delle risorse e nel controllo dell'operato degli organi periferici, cioè nei compiti riconosciuti come essenziali e tipici di un'alta direzione amministrativa modernamente concepita.

Verificate le attribuzioni che devono restare affidate agli organi centrali, si pone il problema della loro distribuzione secondo criteri di razionalità e di efficienza. Sotto questo aspetto il Ministero presenta una duplice anomalia: da un lato, tutta l'organizzazione si incentra ancora principalmente sulle quattro tradizionali direzioni generali, che sono andate via via ingigantendosi, perdendo quindi la capacità di operare in modo agile e pronto; dall'altro, mancano strumenti e procedure per un più efficace coordinamento dell'attività delle stesse direzioni generali.

Ecco perché il provvedimento che si propone indica anzitutto i criteri-guida della riorganizzazione, individuandoli, all'articolo 1, lettera *b)*, nella omogeneità delle attribuzioni, nell'agilità e nella efficienza ed altresì nella semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative.

Nelle successive lettere *c)*, *d)*, *e)* ed *f)* vengono poi enunciate direttive particolari, che costituiscono una prima traduzione dei ricordati criteri.

L'eccezionale sviluppo delle relazioni internazionali, così sul piano bilaterale o multilaterale, come nell'ambito di istituzioni comunitarie e ultranazionali, impone ormai di creare un organismo che possa esercitare una efficace azione di coordinamento e di indirizzo; a ciò corrisponde la previsione contenuta nell'articolo 1, lettera *c)*.

A sua volta, l'istituzione di una direzione generale preposta all'amministrazione generale ed ai mezzi materiali tende ad accorpare una serie di attribuzioni ora disperse o non adeguatamente insediate (lettera *d)*.

Innanzitutto verrebbe eliminata l'anomalia, comprensibile soltanto per ragioni storiche, dell'attribuzione alla Direzione generale degli affari civili e delle libere

professioni delle materie dell'edilizia e della fornitura di ogni specie di mezzi materiali, inclusi quelli necessari per l'automazione e l'informatizzazione dei servizi. Queste importanti responsabilità hanno tra l'altro l'effetto di distogliere in qualche misura la direzione generale da quello che dovrebbe essere il suo impegno principale, e cioè la cura dei problemi della giustizia civile, cui si dovrebbe por mano a partire dalla istituzione di un efficiente servizio di monitoraggio.

Va sottolineato che nell'occasione si dovrebbe risolvere un problema da tempo avvertito, creando, nell'ambito del nuovo organismo, un ufficio tecnico per l'edilizia.

Parallelamente, la Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali potrebbe essere alleggerita di compiti che attengono alla gestione del Ministero, incluso il personale che vi è addetto.

Essa si troverebbe quindi nella condizione di concentrare il suo impegno sui problemi concernenti il personale degli uffici giudiziari, che sta per essere ulteriormente incrementato e richiede quindi un impegno assiduo e assorbente. A ciò dovrebbe fare eccezione la materia dei rapporti con il Consiglio superiore della magistratura, che troverebbe più razionale collocazione in un apposito ufficio presso il Gabinetto.

L'ottica complessiva che dovrebbe presiedere all'istituendo organismo renderebbe logico attribuire allo stesso anche il compito di occuparsi di tutto quanto attiene al bilancio, inclusa la raccolta della informazione statistica, ora completamente carente anche per la mancanza di un apposito servizio.

La previsione della lettera *e)* tende a dare soluzione al problema dell'attuale ufficio per la giustizia minorile, un tempo pienamente inserito nell'amministrazione penitenziaria e poi collocato, con decreto ministeriale 23 ottobre 1984, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 2 del 3 gennaio 1985, alle dirette dipendenze del Ministro.

L'ufficio, posto in tal modo in una posizione di carattere evidentemente provvisorio, deve trovare una definitiva e organica sistemazione.

Si è inteso dare una espressa indicazione anche per quanto concerne l'esigenza di coordinamento; la creazione di un apposito organo dovrebbe eliminare molti inconvenienti che si possono riscontrare per effetto dell'agire per compartimenti-stagno delle varie direzioni, in assenza tra l'altro di una adeguata programmazione generale dell'azione amministrativa e di meccanismi di controllo degli eventuali scostamenti dagli obiettivi prefissati (lettera *f)*.

Le lettere *g)*, *h)* e *i)* concernono le categorie di personale da utilizzare presso il Ministero e le relative dotazioni organiche. Le direttive si ispirano al criterio di assicurare una utilizzazione adeguata delle diverse professionalità. Quanto ai magistrati, appare opportuno contenere la loro presenza al Ministero, impegnandoli soltanto in attività dirigenziali (con esclusione quindi della figura del magistrato « addetto » all'ufficio) ovvero in attività di studio e di consulenza (quali quelle svolte presso il Gabinetto, l'ufficio legislativo e gli uffici studio). A parte va naturalmente considerato, per la peculiarità dei suoi compiti, l'ispettorato generale, che dovrebbe conservare la sua attuale fisionomia.

Nel tempo stesso, appare opportuno che talune responsabilità dirigenziali vengano attribuite a dirigenti appartenenti alle carriere del personale amministrativo, anche mediante l'istituzione della qualifica di dirigente generale. Ciò presenta il vantaggio di contenere ulteriormente il numero dei magistrati distolti dagli uffici giudiziari e ad un tempo di assicurare ad ogni ufficio una direzione caratterizzata da specifica professionalità.

Va sottolineato che il provvedimento non comporta oneri.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la riforma del Ministero di grazia e giustizia, che, dalla data di entrata in vigore della presente legge, assume la denominazione di « *Ministero della giustizia* », secondo i princìpi e i criteri che seguono:

a) verifica delle attribuzioni che, per specifiche ragioni, devono essere svolte dagli organi centrali e decentramento delle rimanenti;

b) riorganizzazione del Ministero, anche mediante la istituzione di uffici e servizi centrali, in modo da assicurare ad ogni organismo omogeneità di attribuzioni, agilità ed efficienza, con semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative;

c) istituzione di una Direzione generale preposta agli affari internazionali;

d) istituzione di una Direzione generale preposta all'amministrazione generale ed ai mezzi materiali;

e) istituzione di una Direzione generale preposta alla giustizia minorile;

f) istituzione di un comitato di programmazione, coordinamento e controllo, composto dal capo dell'ufficio legislativo, dal capo dell'ispettorato, dai direttori generali e presieduto dal capo di gabinetto del Ministero;

g) individuazione degli incarichi dirigenziali presso il Ministero da affidare a magistrati o a funzionari delle carriere amministrative;

h) riduzione del numero dei magistrati addetti al Ministero, con indicazione delle attribuzioni alle quali gli stessi possono essere preposti;

i) determinazione della qualifica e delle funzioni corrispondenti a ciascun incarico ministeriale;

l) istituzione nei quadri A e B della tabella IV allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e successive modificazioni, della qualifica di « dirigente generale » per un numero complessivo di posti non superiore a quattro, ferma restando la dotazione complessiva della tabella stessa;

m) determinazione delle dotazioni organiche del personale di magistratura addetto al Ministero e delle loro qualifiche dirigenziali.

ART. 2.

1. Il Governo della Repubblica provvede ad adottare i decreti di cui all'articolo 1 entro otto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.