

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2906

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

(MARTELLI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 LUGLIO 1991

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

ONOREVOLI SENATORI. – L'esigenza della riforma del Ministero di grazia e giustizia è da tempo avvertita ed è stata espressa in ripetuti ordini del giorno del Parlamento, accolti dal Governo (vedi, da ultimo, l'ordine del giorno 0/4361/Tab. 5/10/2, presentato in seno alla II Commissione della Camera dei deputati il 28 novembre 1989). D'altronde la struttura del Dicastero risale, nella sua configurazione normativa, al 1924 e modifiche ed innovazioni apportate successivamente, specie negli ultimi anni, pur tanto opportune nel quadro policentrico del «sistema giustizia», hanno lasciato sostanzialmente immutato l'impianto originario.

Non c'è dubbio che una riforma complessiva e di ampio respiro richiede, per un

ministero che – come quello della giustizia – è nel contempo ministero di funzioni e ministero di servizi, una normativa dettagliata e di contenuto tecnico-amministrativo; ciò giustifica il ricorso allo strumento della delegazione al Governo, con ben precisi criteri e principi direttivi.

Per quanto concerne il merito, vari sono gli aspetti del provvedimento che è opportuno sottolineare.

Il primo è quello che concerne il decentramento. Ed invero la molteplicità dei compiti dell'Amministrazione centrale, riportata alla varietà delle situazioni locali, rende pressochè obbligato un ampio decentramento, in virtù del quale agli organi centrali siano affidate soltanto le attribuzio-

ni rese necessarie da specifiche esigenze. In tal modo le strutture periferiche saranno in grado di fornire servizi più adeguati e gli organi centrali potranno provvedere ad affinare sempre meglio la loro azione per quanto concerne la programmazione generale, il reperimento delle risorse e il controllo.

Il secondo è relativo invece alla utilizzazione delle professionalità esistenti all'interno del Ministero, nonché alla specificazione delle altre ritenute comunque necessarie.

In tale quadro assume particolare rilievo la previsione di un ampliamento dei compiti dirigenziali affidati ai funzionari amministrativi. Il principio enunciato al riguardo appare ben calibrato sulle esigenze di un ministero di funzioni e di servizi, giacché l'obiettivo non può che essere quello di individuare le specifiche competenze necessarie per i diversi settori dell'Amministrazione e servirsi al meglio di quelle già esistenti.

È ben noto che la problematica cui si è fatto cenno attiene anche alla presenza o meno dei magistrati al Ministero di grazia e giustizia. Sul punto appare indispensabile una riflessione adeguata, che non sia condizionata da esasperazioni polemiche e da mere aspirazioni di «categoria».

Innanzitutto la presenza di magistrati non costituisce una peculiarità italiana. Infatti, sia nei Paesi dell'area neolatina (Portogallo, Spagna, Francia), sia in quelli dell'Europa centrale (Belgio, Germania, Austria, Olanda), incarichi ministeriali sono ricoperti da magistrati. Particolarmente significativa al riguardo è la situazione della Repubblica

federale di Germania, dove l'apporto dell'esperienza giudiziaria è ritenuto utile, nonostante che i funzionari amministrativi abbiano una formazione di base comune agli avvocati e ai magistrati.

La ragione dei riferiti assetti consiste, a ben vedere, nel fatto che i Ministeri della giustizia svolgono anche una serie di attività di notevole contenuto giuridico per il progressivo articolarsi degli ordinamenti interni e per l'infittirsi dei rapporti dei vari ordinamenti nazionali fra di loro e con gli organismi internazionali e sovranazionali.

Si tratta in realtà di stabilire, in un quadro di pari dignità, di quali apporti professionali il Dicastero abbia bisogno per un moderno ed efficiente servizio giustizia; si tratta cioè di stabilire i criteri per la distribuzione di competenze e responsabilità, di fissare limiti quantitativi alle rispettive presenze in rapporto alle reali esigenze e di stabilire periodi massimi di permanenza ad evitare eccessivi «distacchi» dalle funzioni tipiche dei magistrati e pericolo di burocratizzazioni.

Altro punto di notevole rilievo è la proposta di costituire, in coerenza con le più recenti prospettive della dottrina amministrativa, un comitato con compiti di programmazione, coordinamento e controllo, che, sintetizzando i più alti livelli di responsabilità della struttura ministeriale, sia in grado di assicurare una efficace programmazione delle attività e di realizzare le successive verifiche secondo le linee della politica di intervento fissate dal Ministero.

Il provvedimento non comporta spese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per la riforma del Ministero di grazia e giustizia secondo i principi e i criteri che seguono:

a) verifica delle attribuzioni che, per specifiche ragioni, devono essere affidate agli organi centrali e decentramento delle altre, soprattutto per quanto riguarda la dotazione di mezzi materiali e strumentali e la gestione del personale e dei servizi; disciplina della gestione a livello decentrato;

b) riorganizzazione del Ministero con il riordinamento delle direzioni generali e degli uffici centrali secondo modelli che assicurino ad ogni organismo omogeneità di attribuzioni e con il riconoscimento di autonomia organizzativa e funzionale adeguata alle aree specifiche di intervento;

c) istituzione di un comitato con compiti di programmazione, di coordinamento e di controllo, composto dal capo di gabinetto e dai titolari responsabili delle unità amministrative centrali;

d) analisi delle funzioni dirigenziali (attive, ispettive, di consulenza e di studio) e previsione della loro attribuzione, in un quadro complessivo di pari dignità, a magistrati e a dirigenti amministrativi, con la previsione, per questi ultimi, della qualifica di dirigente generale; conseguente individuazione degli incarichi e previsione dei ruoli afferenti alle nuove professionalità poste in evidenza dall'analisi delle funzioni;

e) previsione dell'attribuzione a magistrati degli incarichi per i quali appaia opportuno utilizzare la loro particolare formazione ed esperienza, tenuto conto della natura intrinseca di ciascuna attività, ovvero della diretta connessione della stes-

sa con l'esercizio della giurisdizione e con l'ordine giudiziario;

f) disciplina degli incarichi ministeriali e delle condizioni per il conferimento, anche mediante determinazione della loro durata e dei limiti di permanenza al Ministero, eccezion fatta per i ruoli centrali.

Art. 2.

1. I decreti di cui all'articolo 1 debbono essere emanati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.