

Parere richiesto dal Ministro della Giustizia sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica del 4 agosto 2000 recante: "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia".

(Deliberazione del 16 novembre 2000)

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 16 novembre 2000, ha deliberato di approvare il seguente parere.

I. - Premessa

Lo schema di decreto del Presidente della Repubblica, recante "*Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia*", si fonda sul disposto dell'art. 17 (commi 2 e 4 bis) della legge 23 agosto 1988, n. 400 e dell'art. 4 (comma 4) del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, contenente la riforma dell'organizzazione del Governo.

Prima di esaminare alcune delle più significative innovazioni previste, appare opportuno tracciare un sintetico quadro di riferimento normativo che consenta di cogliere le linee guida del progetto di riforma.

II. - Il quadro normativo di riferimento.

Il complesso *iter* attraverso il quale si giunge alla elaborazione dello schema in esame prende le mosse dalla approvazione della **legge 23 ottobre 1992, n. 421**.

L'art. 2 della legge conferisce, infatti, specifica delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi "*diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione*". Esaminando i principi ed i criteri direttivi contenuti nella legge delega, merita attenta considerazione la previsione dei seguenti obiettivi principali:

- a) la separazione tra i *compiti di direzione politica* e quelli di *direzione amministrativa*;
- b) la *verifica dei risultati*;
- c) la *mobilità*, anche temporanea, *dei dirigenti* con previsione di eventuale rimozione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi.

Con il **decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29**, emanato nell'esercizio della delega, si è, quindi, disciplinata l'organizzazione degli uffici, con l'obiettivo (art.1 comma 1) di:

- a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;
- b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico;
- c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane.

L'intervento normativo (art. 3 commi 1 e 2) traccia la linea di ripartizione tra i compiti spettanti agli organi di governo e quelli di pertinenza dei dirigenti. I primi "*esercitano le funzioni di indirizzo politico - amministrativo*"; ai dirigenti spetta, invece, l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi. In tale prospettiva, i dirigenti "*sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati*".

Nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico - amministrativo, il Ministro si avvale di uffici di "diretta collaborazione", come supporto e raccordo con l'amministrazione (art. 14 comma 2).

Con la successiva **legge 15 marzo 1997, n. 59** (contenente delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), il disegno riformatore già avviato si rafforza ulteriormente attraverso la previsione (art. 11 comma 1 lett. a) di una specifica delega al Governo, al fine di *“razionalizzare l’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri”*.

Il nuovo intervento legislativo si colloca come prosecuzione della riforma introdotta con il D.L.vo n. 29/1993 e della precedente legge delega n. 421/1992.

Le esigenze di razionalizzazione e di recupero di efficienza dell’attività amministrativa vengono perseguite, da un lato, attraverso l’eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali. La separazione tra compiti e responsabilità della direzione politica e di quella amministrativa impone, inoltre, di diversificare le funzioni di *staff* e di *line* e di *“fornire criteri generali e principi uniformi per la disciplina degli uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro”*, individuando gli opportuni accorgimenti atti ad impedire agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro lo svolgimento di attività amministrative rientranti nelle competenze dei dirigenti ministeriali (art. 12 comma 1 lett. o).

La delega contenuta nell’art. 11 della legge n. 59/1997 viene esercitata con l’emanazione del **decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300**, recante riforma dell’organizzazione del Governo. Nell’ambito del più generale disegno di riforma dei ministeri, si prevede (art. 4) che l’organizzazione, la dotazione organica, l’individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l’individuazione dei dipartimenti e la definizione dei rispettivi compiti siano *“stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro”*.

Il capo III del decreto legislativo in parola riguarda specificamente il ministero della giustizia. Con l’art. 16 si procede alla individuazione delle funzioni e dei compiti attribuiti ad esso dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti, distinguendoli e accorpandoli nelle seguenti aree funzionali:

- a) servizi relativi alla attività giudiziaria;
- b) organizzazione e servizi della giustizia;
- c) servizi dell’amministrazione penitenziaria;
- d) servizi relativi alla giustizia minorile.

Relativamente alle funzioni svolte dall’Ispettorato generale, la norma fa salve le disposizioni contenute nella legge 12 agosto 1962, n. 1311.

Il successivo art. 17 definisce l’ordinamento del ministero, che si articola in un numero di dipartimenti non superiore a quattro, in riferimento alle aree funzionali definite nel precedente art. 16. La disciplina degli incarichi dirigenziali è contenuta nell’art. 18 (comma 1), che individua come possibili preposti agli uffici di diretta collaborazione con il ministro:

- C i dirigenti (di cui all’art. 23 del D.L.vo n. 29/1993);
- C i magistrati delle giurisdizioni ordinaria ed amministrativa;
- C i professori ed i ricercatori universitari;
- C gli avvocati dello Stato e gli avvocati del libero foro;
- C i soggetti estranei all’amministrazione, laddove ricorrano specifiche esigenze di servizio.

Per la preposizione agli uffici dirigenziali generali nell’ambito dei dipartimenti, il comma 2 si limita, d’altra parte, a richiamare i dirigenti (di cui all’art. 23 D.L.vo n. 29/1993) ed i magistrati della giurisdizione ordinaria, ammettendo gli altri soggetti indicati nel comma 1, solo quando ricorrano

specifiche esigenze di servizio.

Le disposizioni del decreto legislativo in esame concernenti il ministero della giustizia si chiudono con la previsione dell'art. 19, secondo la quale “il numero massimo dei magistrati collocati fuori dal ruolo organico della magistratura e destinati al ministero non deve superare le 50 unità”.

III. Le linee guida dello schema di regolamento.

III. 1 - Premessa.

Nel quadro delle riforme normative sopra richiamate, si inserisce lo schema di regolamento in esame, che si propone di rinnovare radicalmente l'organizzazione del Ministero della giustizia. Il nuovo regolamento, alla luce delle profonde trasformazioni intervenute nel quadro costituzionale e nel tessuto economico sociale del Paese, tende a realizzare la razionalizzazione delle strutture e la redistribuzione delle competenze, ad eliminare duplicazioni organizzative e funzionali tra le diverse articolazioni ministeriali, a *“ridefinirne con chiarezza l'ambito, in rapporto a quelle limitrofe di altri Dicasteri e del Consiglio Superiore della Magistratura”*.

Il Ministero della giustizia viene configurato, quindi, come *“centro propulsore del sistema giustizia”* ed il miglioramento della struttura ministeriale si propone di *“agevolare e migliorare il lavoro dei singoli uffici giudiziari che potranno giovare di un interlocutore più efficiente e funzionale”*.

Una puntuale ricostruzione, nell'ambito ordinamentale, della funzione del Ministro della giustizia non può prescindere, tuttavia, dall'inquadramento operato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 168 del 1963 e n. 379 del 1992.

Il tema è stato oggetto, inoltre, di uno specifico intervento dell'Ufficio Studi, che, nella relazione n. 172/98 del 5 maggio 1998, ha correttamente osservato come *“la funzione del Ministro, al pari di quella del Consiglio Superiore, viene considerata in senso strumentale al perseguimento dei superiori interessi del funzionamento della giurisdizione, in una posizione di collaborazione e non di contrasto con quella dell'organo di autogoverno”*, nella consapevolezza che l'azione di entrambi miri a soddisfare specifici interessi di carattere pubblico.

Si è sostenuto, invero, che le due fondamentali attribuzioni ministeriali, *“di assicurare il corretto funzionamento della struttura giudiziaria e di esercitare l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati”*, abbiano una specifica finalizzazione diretta a realizzare l'*“amministrazione della giurisdizione”*.

Il principio costituzionale di *“buon andamento”* richiede, pertanto, la continua ricerca di un punto di equilibrio tra le attribuzioni del C.S.M., quale organo di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, ed il Ministro della giustizia, nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo della politica giudiziaria all'interno della struttura governativa.

III. 2 - L'analisi dei più significativi interventi.

Merita di essere sottolineata, in primo luogo, la particolare posizione istituzionale riconosciuta al Ministro della giustizia dall'art. 2 dello schema di regolamento, che lo definisce *“organo di direzione politica del Ministero”*, che, coadiuvato dai Sottosegretari di Stato ed *“avvalendosi degli uffici di diretta collaborazione”*, svolge i compiti e le funzioni attribuitegli dalla Costituzione e dalle

leggi .

Tra gli uffici di diretta collaborazione, il regolamento assicura un ruolo di preminenza funzionale **all'Ufficio di Gabinetto** che la Relazione illustrativa definisce come la *“cinghia di trasmissione tra l'organo di indirizzo politico e l'amministrazione”*, con il compito di assicurare i rapporti con l'Ufficio legislativo e l'Ispettorato generale, di garantire il coordinamento tra gli altri uffici di diretta collaborazione, nonché il raccordo tra le funzioni di indirizzo del Ministro e le attività dei dipartimenti.

Tra i compiti specificamente attribuiti all'Ufficio di Gabinetto assume particolare rilievo quello di curare *“i rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura per quanto concerne le attribuzioni proprie del Ministro in ordine ai magistrati”*.

Si deve osservare, al riguardo, che l'art. 15, in tema di competenze della Direzione generale magistrati, assegna a quest'ultimo, che è ufficio di gestione amministrativa, il compito di *“attività preparatorie preliminari relative all'esercizio dell'azione disciplinare.... e conseguenti rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura”*. La contemporanea attribuzione di compiti, in qualche misura sovrapponibili, sia all'Ufficio di Gabinetto, sia alla Direzione generale magistrati suscita, invero, qualche perplessità, in quanto sembra non tenere conto adeguatamente del fondamentale criterio direttivo enunciato nella legge 23 ottobre 1992, n. 421 che richiede una netta separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa. Il principio viene ripreso, in maniera significativa, nel parere espresso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 18 settembre 2000 secondo il quale *“deve escludersi che agli uffici di diretta collaborazione possano essere attribuite responsabilità, anche indirette, di gestione amministrativa”*.

Appare opportuno, in tale prospettiva, un ulteriore approfondimento che chiarisca se le attribuzioni del Ministro relative all'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, con ciò che ne consegue in termini di rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura, appartengano, prevalentemente, al settore degli interventi tipici della funzione di indirizzo politico ovvero se, viceversa, si ritengano preminenti i profili di gestione amministrativa dell'apparato giudiziario. Una volta sciolto il dilemma, si potrà convenientemente individuare l'organo del Ministero competente, evitando delicate sovrapposizioni.

Nel comma 4 dell'art. 6 si prevede, inoltre, che presso l'Ufficio di Gabinetto operi la Commissione per la valutazione dei dirigenti, incaricata di svolgere l'attività di verifica dei risultati e della responsabilità dei dirigenti del Ministero.

Deve sottolinearsi, al riguardo, come la previsione regolamentare individui tra i destinatari del procedimento di verifica dei risultati anche i magistrati incaricati di funzioni dirigenziali non generali (comma 3 art. 1 del D.M. n. 279/1998), per i quali *“l'esito negativo della verifica rileva ai fini del ricollocamento in ruolo di ufficio”*.

La composizione stessa della Commissione (di cui fanno parte un magistrato ordinario, un dirigente amministrativo ed un esperto di tecniche di valutazione, estraneo all'amministrazione) e l'individuazione di parametri di controllo che attribuiscono rilievo - ai fini della valutazione del dirigente - alla eventuale *“inosservanza delle direttive ricevute”*, sembrano, tuttavia, offrire lo spunto per una riflessione in ordine alle prerogative costituzionali riconosciute al Consiglio Superiore della Magistratura in tema di valutazione professionale dei magistrati.

La questione presenta, invero, indubbe ricadute negative sul percorso professionale del singolo magistrato, ai fini della successiva progressione in carriera o del conferimento di uffici

direttivi. L'approfondimento da sviluppare sul punto non può prescindere, pertanto, dall'analisi della recente tendenza dell'ordinamento giudiziario ad investire i Consigli giudiziari, in quanto organi dotati di rappresentatività decentrata, di una indispensabile funzione consultiva con riguardo a tutti i profili concernenti il particolare *status* dei magistrati.

Per l'individuazione delle competenze **dell'Ispettorato generale**, lo schema di regolamento (art. 8) rinvia direttamente alla disciplina prevista dalla legge 12 agosto 1962, n. 1311 e dall'articolo 8 della legge n. 195 del 1958.

Qualche osservazione merita, al riguardo, la prevista collocazione dell'Ispettorato tra gli uffici di diretta collaborazione. Non può non rilevarsi, infatti, come il principio della netta separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di amministrazione e gestione si ponga consapevolmente in una prospettiva di superamento della norma (art. 1 legge n. 1311/1962) secondo la quale l'Ispettorato "è posto alla dipendenza diretta del Ministro Guardasigilli".

Il controllo di legalità attribuito alla competenza dell'Ispettorato - attraverso le verifiche ispettive da compiere in tutti gli uffici giudiziari "allo scopo di accertare se i servizi procedano secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti", ovvero di accertare la produttività degli uffici giudiziari, nonché "l'entità e la tempestività del lavoro dei singoli magistrati" (art. 7 legge n. 1311/1962) - appare, invero, collegato, da un lato, alla attività di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e, dall'altro, alla gestione amministrativa dell'attività giudiziaria, ponendosi, così, nell'ambito delle aree funzionali descritte dall'art. 16 lett. a) e b) del D.L.vo n. 300/1999. Le funzioni attribuite dalla legge all'Ispettorato generale non sembrano, quindi, prevalentemente riconducibili alla funzione di indirizzo politico del Ministro ma, piuttosto, a quella di direzione amministrativa che viene svolta nell'ambito dei quattro dipartimenti individuati negli articoli 13 e segg. del regolamento.

La posizione riservata all'Ispettorato, quale ufficio di diretta collaborazione con il Ministro, merita, dunque, ulteriore approfondimento, anche in considerazione della "natura ancipite dell'ufficio", che, come ricordato nella Relazione, espleta le proprie funzioni alle dirette dipendenze non solo del Ministro della giustizia bensì anche del Consiglio Superiore della Magistratura per le esigenze relative all'esercizio delle sue funzioni (art. 8 legge n. 195/1958).

Le funzioni concernenti la cooperazione internazionale in materia civile e penale (attribuite alla competenza del Ministro della giustizia dal comma 2 dell'art. 16 del D.L.vo n. 300/1999) sono svolte dall'**Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale**, istituito *ex novo* dall'art. 10 dello schema di regolamento.

L'Ufficio si propone come punto di opportuno ed utile raccordo tra gli uffici e i dipartimenti del Ministero, nonché tra questo ed il Ministero degli Affari Esteri o il Dipartimento della Presidenza del Consiglio per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, istituito con l'art. 3 del D.L.vo n. 303/1999.

La collocazione del nuovo ufficio tra quelli di diretta collaborazione con il Ministro appare tendenzialmente da condividere; si deve sottolineare, tuttavia, come appaia opportuna una riformulazione del comma 1 lett. a) dell'art. 10 che, secondo quanto rilevato dal Consiglio di Stato nel parere del 18 settembre 2000, contiene riferimenti a "*compiti marcatamente gestionali*".

Al fine di evitare possibili sovrapposizioni di competenze tra uffici di diretta collaborazione con il Ministro, potrebbe essere utile, inoltre, precisare nel testo dell'art. 10 che l'esercizio delle funzioni riconosciute all'Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale non pregiudica le attribuzioni

proprie dell'Ufficio legislativo, al quale l'art. 7 dello schema assegna funzioni di *“studio, esame, promozione ed attuazione dell'attività normativa nazionale, europea ed internazionale”*.

Una attenta riflessione merita la norma contenuta nell'art. 12 dello schema regolamentare, concernente il **personale degli uffici di diretta collaborazione**.

La disposizione affronta il tema del contingente di personale da assegnare agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro ed acquista rilievo come diretta attuazione della previsione contenuta nell'art. 19 del D.L.vo n. 300/1999, secondo cui il numero massimo dei magistrati collocati fuori dal ruolo organico della magistratura e destinati al ministero non deve superare le 50 unità.

In relazione agli incarichi di livello dirigenziale (comma 5), la norma individua, con riferimento a tutti gli uffici di diretta collaborazione, ivi compreso l'Ispettorato generale, *“un numero di specifici incarichi di livello dirigenziale non superiore a 40”*, ribadendo, così, la validità della disposizione contenuta nell'articolo 19 del D.L.vo n. 300/1999 sopra richiamato.

La norma regolamentare sembra, quindi, risolvere un quesito che da più parti si era posto dopo l'entrata in vigore del D.L.vo n. 300/1999, se cioè la formulazione adottata dall'articolo 19 fosse o meno comprensiva dei magistrati già assegnati al ministero presso uffici la cui composizione trovava parametri di riferimento direttamente nella legge.

E' il caso, ad esempio, dell'Ufficio legislativo (istituito con R.D. 8 aprile 1940, n. 830), che, secondo la formulazione dell'art. 3, *“è diretto da un magistrato di cassazione nominato alle funzioni superiori”* e del quale fanno parte *“un magistrato di cassazione e sei magistrati di qualifica non superiore a magistrato di corte di appello”*.

Un medesimo ragionamento può svolgersi per l'Ispettorato generale presso il Ministero che, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 1311/1962, è costituito da un magistrato di Corte di cassazione con ufficio direttivo (con funzioni di capo dell'ispettorato), un magistrato di Corte di cassazione (con funzioni di vice capo), sette magistrati di Corte di cassazione con funzioni di ispettori generali capi e dodici magistrati di corte di appello con funzioni di ispettori generali.

Nel silenzio dell'art. 19 del D.L.vo n. 300/1999 - che sembrava non tener conto delle disposizioni ora richiamate - era apparsa plausibile, infatti, una interpretazione che escludesse dal numero di 50 la posizione di quei 21 magistrati dell'Ispettorato.

Tale orientamento è stato seguito nella relazione n. 186/00 del 20 aprile 2000 dell'Ufficio Studi del Consiglio, che, sulla base del combinato disposto degli art. 16 comma 4 e 19 del D.L.vo n. 300/1999, ha ritenuto di stabilire per i magistrati collocabili fuori ruolo presso il Ministero *“un tetto massimo di 50 unità, oltre i 20 dell'Ispettorato generale”*.

Un medesimo ordine di idee è stato espresso, quindi, dal Consiglio Superiore della Magistratura che, nella seduta plenaria del 19 luglio 2000, ha approvato il testo della nuova circolare sul collocamento fuori del ruolo organico dei magistrati; nella relazione che accompagna la circolare, si è ribadito l'avviso, già patrocinato dall'Ufficio Studi, secondo cui il limite numerico per il collocamento fuori ruolo presso il Ministero della Giustizia, stabilito dall'art. 19 del D.L.vo n. 300/1999, si riferisca a tutti i magistrati, ad eccezione di quelli addetti all'Ispettorato generale.

Si è già osservato come la schema di regolamento risolva la questione in senso negativo. La scelta effettuata suscita, tuttavia, motivate perplessità, in quanto può determinare una indebita sottovalutazione del ruolo dell'Ispettorato generale che, se pur inquadrato organicamente nella struttura ministeriale, si caratterizza per una dipendenza funzionale dall'organo di autogoverno della

magistratura. Si deve sottolineare, infatti, come il Consiglio Superiore della Magistratura, nell'esercizio delle proprie funzioni e prerogative di natura costituzionale, possa avvalersi dell'Ispettorato generale (art. 8 legge n. 195/1958) e come ogni, anche solo eventuale, diminuzione dell'ambito di operatività istituzionale dell'organo ispettivo si traduca in una conseguente riduzione delle possibilità di intervento dell'organo di autogoverno.

L'inserimento dei magistrati addetti all'Ispettorato nel numero dei 50, secondo le indicazioni dell'art. 19 citato, rende, pertanto, assolutamente impraticabile l'ipotesi di copertura integrale dell'organico previsto dall'art. 2 della legge n. 1311/1962, secondo cui i magistrati possono raggiungere il numero di 25.

La ripartizione delle posizioni da assegnare ai magistrati collocati presso il Ministero sembra, inoltre, governata da un criterio poco elastico che stabilisce, per lo svolgimento di funzioni attinenti ai compiti di diretta collaborazione, un numero di incarichi di livello dirigenziale non superiore a 40. Ne discende la disponibilità di un numero assai limitato di magistrati da destinare agli uffici di diretta collaborazione, diversi dall'Ispettorato e dall'Ufficio legislativo, che non possono superare, in nessun caso, per i vincoli normativi già ricordati, le undici unità (40, meno 21 dell'Ispettorato, meno 8 dell'Ufficio Legislativo). La medesima carenza di risorse può verificarsi, d'altra parte, per quanto riguarda i magistrati assegnati ai quattro dipartimenti ed alle relative direzioni generali, il cui numero complessivo potrebbe non superare le dieci unità (50, meno i 40 degli uffici di diretta collaborazione), con evidenti ripercussioni negative sull'attività di direzione amministrativa delle aree funzionali create dalla riforma.

La presenza negli uffici ministeriali dei magistrati collocati fuori del ruolo organico risulta affrontata con un'ottica che appare, in una certa misura, condizionata dall'idea di giungere ad una drastica riduzione del ruolo dei magistrati titolari di delicate funzioni di gestione amministrativa del settore giustizia, attraverso una consistente diminuzione quantitativa della loro presenza all'interno del Ministero della Giustizia.

Non sembra, pertanto, più rinviabile una riflessione sull'organizzazione del Ministero della Giustizia che, per risultare consona alle linee evolutive in materia di pubblica amministrazione, dovrebbe, in primo luogo, individuare i compiti e le funzioni da attribuire ai magistrati, in virtù della specifica professionalità maturata in una posizione privilegiata dall'interno degli uffici giudiziari, e, solo in un secondo momento, stabilire il numero di magistrati da collocare fuori ruolo presso il Ministero. Tale prospettiva, che avrebbe consentito di predeterminare gli uffici necessariamente diretti da magistrati, in relazione alla tipologia delle funzioni da svolgere ed alla natura del rapporto da instaurare con gli uffici giudiziari, è stata, nello schema in esame, capovolta in favore di una rigida limitazione numerica che sembra contraddire il disegno di razionalizzazione e di recupero di efficienza già tracciato dal legislatore delegato con il D.L.vo n. 29 del 1993.

Il ridimensionamento del ruolo dei magistrati ordinari nell'ambito delle figure apicali del riformato Ministero della Giustizia si muove, quindi, nella stessa direzione già tracciata dall'art. 18 del D.L.vo n. 300/1999 che, per gli uffici dirigenziali di livello generale, prevede la presenza dei soli magistrati ordinari, in alternativa ai dirigenti di cui all'art. 23 D.L.vo n. 29/1993, mentre, per l'individuazione dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione e dei dipartimenti, fa riferimento ad una serie più ampia di figure professionali, quali *"magistrati delle giurisdizioni ordinarie e amministrative, professori e ricercatori universitari, avvocati dello Stato e avvocati"*. Il Capo III

dello schema di regolamento, che disciplina gli **uffici di gestione amministrativa**, si apre con una norma di carattere generale (art. 13) sulla figura del Capo del Dipartimento e sulla struttura amministrativa di supporto (Ufficio del Capo del Dipartimento).

Nell'ambito del settore di competenza, al **Capo del Dipartimento** spettano le funzioni di proposta e di parere al Ministro, da esercitare previo coordinamento dell'attività degli uffici dirigenziali generali. In sede di analisi delle norme regolamentari concernenti i singoli dipartimenti in cui si articola la nuova struttura del Ministero della Giustizia si può osservare, preliminarmente, come l'articolazione del Ministero in quattro dipartimenti discenda direttamente dalla formulazione dell'art. 16 del D.L.vo n. 300/1999 che al comma 3 individua le funzioni e i compiti del Ministero in relazione alle seguenti aree funzionali: servizi relativi all'attività giudiziaria, organizzazione e servizi della giustizia, servizi dell'amministrazione penitenziaria, servizi relativi alla giustizia minorile.

Le funzioni collocate nell'ambito dei **servizi relativi all'attività giudiziaria**, specificamente elencate nell'art.16 comma 3 lett. a) D.L.vo citato, sono attribuite all'istituendo **Dipartimento per gli affari di giustizia** (art. 14 del regolamento), al cui interno sono previsti tre uffici dirigenziali di livello generale: a) la Direzione generale della giustizia civile; b) la Direzione generale della giustizia penale; c) la Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani. Deve esprimersi, al riguardo, un motivato apprezzamento per il testo proposto che, accanto alle tradizionali articolazioni del Ministero per le competenze relative agli affari civili ed agli affari penali, istituisce, come segnale di grande novità, una specifica ed autonoma struttura, con l'obiettivo di unificare le competenze in materia di ricorsi individuali proposti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sia in materia civile sia in ambito penale, e di attivare le necessarie procedure per garantire l'osservanza degli obblighi internazionali assunti dallo Stato, anche attraverso eventuali iniziative di adeguamento del diritto interno alle previsioni degli strumenti convenzionali.

Le funzioni relative alla **organizzazione e servizi della giustizia**, indicate dall'art. 16 comma 3 lett. b), sono di competenza (art. 15 del regolamento) dell'istituendo **Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi**, che ricomprende al suo interno, oltre alla Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati, i seguenti cinque uffici dirigenziali generali: a) la Direzione generale del personale e della formazione; b) la Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi; c) la Direzione generale del bilancio e della contabilità; d) la Direzione generale magistrati; e) la Direzione generale di statistica.

Il nuovo Dipartimento concentra, quindi, in un'unica struttura amministrativa funzioni e competenze prima disperse e frazionate in una pluralità di direzioni, pur mantenendo, come elemento di continuità, un ufficio specifico per le questioni attinenti ai magistrati.

Il crescente interesse dell'amministrazione per la realizzazione di strumenti conoscitivi necessari per le attività di programmazione, organizzazione e controllo, anche in relazione all'attività svolta dagli uffici giudiziari, giustifica la configurazione **dell'Ufficio di statistica** del Ministero, già istituito ai sensi dell'art. 3 del D.L.vo n. 322 del 1989, come ufficio dirigenziale di livello generale, inserito a pieno titolo nel Sistema statistico nazionale e funzionalmente dipendente dall'ISTAT (art 3 comma 1 D.L.vo cit.).

La programmazione, la progettazione, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi automatizzati di tutti gli uffici del Ministero di cui al precedente art. 3 del regolamento, degli uffici amministrativi decentrati e degli uffici giudiziari è attribuita alla competenza della nuova **Direzione**

generale dei sistemi informativi automatizzati.

La particolare rilevanza dei programmi di informatizzazione in un'ottica di miglioramento dell'efficienza dell'attività giudiziaria e, più in generale, dei servizi relativi alla giustizia, avrebbe potuto suggerire la creazione di un autonomo dipartimento all'interno del quale concentrare tutte le competenze in materia. La necessità di una adeguata valorizzazione dei contenuti funzionali della istituenda Direzione generale è stata sottolineata nel recente parere del Consiglio di Stato (adunanza del 18 settembre 2000) che ha evidenziato come lo sviluppo dell'informatizzazione costituisce *“snodo essenziale e momento propulsivo nel rinnovamento del sistema giustizia globalmente considerato”*, individuandosi, pertanto, una competenza ampiamente trasversale delle attività della Direzione.

Si deve tener presente, tuttavia, e ciò giustifica la scelta adottata nello schema di regolamento, il vincolo normativo costituito dall'art. 17 del D.L.vo n. 300/1999, secondo il quale *“il numero dei dipartimenti non può essere superiore a quattro, in riferimento alle aree funzionali definite nel precedente articolo”*, che attribuisce la competenza in ordine alla gestione amministrativa dei mezzi e strumenti informatici all'area funzionale della organizzazione e dei servizi della giustizia (art. 16 comma 3 lett. b).

Nel formulare apprezzamento per la particolare forma di autonomia riservata alla nuova Direzione generale - caratterizzata da una propria autonomia di bilancio in ordine ai fondi destinati ai programmi di informatizzazione da installare presso gli uffici del ministero - sembra, tuttavia, opportuno, sulla base delle considerazioni svolte anche nel citato parere del Consiglio di Stato, evidenziare come il riconoscimento di una completa autonomia tecnica, nell'ambito dei programmi di massima formulati dalla conferenza dei Capi Dipartimento, potrebbe agevolare l'attività della Direzione generale nel raggiungimento degli obiettivi previsti.

Con specifico riguardo alla conferenza dei Capi dei Dipartimenti (art. 16 comma 2), alla cui riunione partecipano il Direttore generale dei sistemi informativi automatizzati ed il preposto all'ufficio di diretta collaborazione interessato, deve segnalarsi un ulteriore motivo di perplessità che scaturisce dalla previsione che sembra escludere la presenza del responsabile dell'ufficio di amministrazione attiva interessato al problema per cui la riunione risulta convocata. La preferenza accordata, viceversa, all'ufficio di diretta collaborazione, presumibilmente il Gabinetto del Ministro, finisce per gravare l'organo che partecipa alla funzione di indirizzo politico del Ministero di funzioni che attengono, invece, alla concreta gestione amministrativa, le cui problematiche, al contrario, potrebbero risultare non sufficientemente rappresentate nell'ambito della conferenza.

Le funzioni relative ai **servizi dell'amministrazione penitenziaria**, indicate nell'art. 16 comma 3 lett. c) del D.L.vo n. 300/1999, vengono attribuite al **Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria** (art. 17 del regolamento), che risulta composto da quattro uffici dirigenziali generali: a) la Direzione generale del personale e della formazione; b) la Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi; c) la Direzione generale per il bilancio e della contabilità; d) la Direzione generale dei detenuti e del trattamento.

Deve osservarsi, al riguardo, come il superamento di un'autonoma configurazione di un ufficio dell'ispettorato dell'amministrazione penitenziaria, operato dal comma 3 dell'art. 17 che attribuisce tali compiti al Capo del Dipartimento, sembra meritevole di ulteriore riflessione, in quanto si pone in controtendenza rispetto alla diversa fisionomia riconosciuta all'Ispettorato generale del Ministero quale ufficio di diretta collaborazione con il Ministro, come tale partecipa delle funzioni di indirizzo

politico. La funzione ispettiva nell'ambito dell'amministrazione penitenziaria, rimane, così, circoscritta all'interno dell'attività di gestione amministrativa, ed, in quanto collocata alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento, finisce per perdere significativi elementi di autonomia organizzativa e funzionale.

Le funzioni relative ai **servizi della giustizia minorile**, elencate nell'art. 16 comma 3 lett. d) del D.L.vo n. 300/1999, sono attribuite, infine, al **Dipartimento per la giustizia minorile** (art. 18 del regolamento), nel cui ambito sono individuati tre uffici dirigenziali di livello generale: a) la Direzione generale del personale e della formazione; b) la Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi; c) la Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari.

La ricognizione delle competenze di tale ultima entità organizzativa, cui viene assegnata anche "*l'esecuzione dei provvedimenti del giudice minorile*", suggerisce una riflessione più generale sul ruolo svolto dalle strutture ministeriali in quella vasta area di interventi che si collocano al confine tra gestione amministrativa dell'attività giudiziaria ed attività giurisdizionale propriamente intesa, rimessa, come è ovvio, all'esclusiva competenza del giudice. Il tema abbraccia tutte le funzioni attribuite alla competenza di Ministero; si rinvia, pertanto, alle successive considerazioni conclusive.

IV. Conclusioni.

L'analisi delle disposizioni inserite nello schema di regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia induce ad esprimere un **giudizio sostanzialmente favorevole** sul testo inviato dall'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia con nota dell'8 agosto 2000, pur con le osservazioni risultanti dalla presente relazione e dalle seguenti conclusioni.

Permane, invero, una contraddizione non risolta sul ruolo e sulle funzioni da attribuire ai magistrati nell'ambito della struttura amministrativa ministeriale, con particolare riguardo a quei settori che si caratterizzano per una sostanziale contiguità tra attività giurisdizionale, come naturale espressione del lavoro del magistrato, e gestione amministrativa dell'attività giudiziaria, di competenza della struttura di tipo amministrativo. Vengono in considerazione, in tale contesto, tutte quelle attività del Ministero della Giustizia che si pongono al servizio degli uffici giudiziari, condizionando, in positivo o in negativo, l'esito di procedimenti o l'efficacia di provvedimenti giurisdizionali adottati. Non può sfuggire, in tale prospettiva, il rilievo che deve riconoscersi, per il buon esito di un processo in tema di criminalità economica e per l'effettiva espiazione della pena inflitta ai responsabili, al ruolo svolto dall'Ufficio II dell'attuale Direzione Generale degli Affari penali competente per le rogatorie internazionali e per le procedure di estradizione. Né può sottovalutarsi la positiva influenza di adeguati programmi informatici, che coinvolgano tutte le fasi del procedimento fin dalla iscrizione nei registri della notizia di reato, ai fini di una più efficiente gestione di dati e notizie utili per il processo e per la concreta esecuzione della pena.

Si rappresenta, pertanto, l'opportunità che al vertice delle strutture ministeriali per tali materie competenti siano assegnati dei magistrati, con l'obiettivo di assicurare un efficace coordinamento tra le esigenze giurisdizionali e quelle di natura amministrativa. Tale auspicio, per quanto concerne la Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati, si ricollega ad una tendenza già presente nell'ordinamento che, se pur inserita in un contesto di normazione secondaria (art. 1 D.P.R. 28 ottobre 1994, n. 748), non appare in contrasto con le linee generali del D.L.vo n. 300/1999.

Di fronte a problemi di tale delicatezza, l'intervento regolamentare proposto avrebbe potuto

percorrere con coerenza una delle seguenti direzioni.

E' possibile, invero, considerare la presenza dei magistrati al Ministero non come un valore aggiunto in grado di innalzare il tasso di professionalità dei centri decisionali, valorizzando anche le doti di particolare indipendenza di cui sono portatori, ma, al contrario, come un'inutile sovrapposizione nell'esercizio di funzioni amministrative riservate, come in tutte le altre amministrazioni centrali, a funzionari e dirigenti amministrativi. Una simile opzione, che privilegia i profili di un'attività prevalentemente burocratica, implica una progressiva riduzione del numero dei magistrati assegnati al Ministero fino al definitivo superamento di quella che si presenta, in tale prospettiva, come un'evidente anomalia del sistema.

Secondo **una direzione che appare preferibile**, occorre, invece, prendere atto della evoluzione del contesto normativo, anche per effetto della partecipazione dell'Italia ad organismi comunitari ed internazionali, e della conseguente progressiva espansione delle competenze ministeriali in una prospettiva che tende ad *“agevolare e migliorare il lavoro dei singoli uffici giudiziari”*. In tale cornice si inquadra come indispensabile l'apporto di conoscenze del magistrato in tutte quelle funzioni che presuppongono una approfondita informazione sull'attività degli uffici giudiziari e che si collocano su un piano di diretta attuazione dell'attività giurisdizionale. L'adesione a tale scala di valori comporta l'individuazione preliminare delle funzioni dirigenziali da riservare, in un determinato contesto normativo, ai magistrati, senza una rigida predeterminazione del numero di presenze al Ministero, che potrebbe subire variazioni in dipendenza di situazioni non prevedibili (in relazione, ad esempio, all'ulteriore sviluppo degli impegni in campo internazionale).

Lo schema di regolamento in esame, pur operando nell'ottica di un complessivo ridimensionamento del ruolo dei magistrati con funzioni amministrative, sembra non scegliere né l'una né l'altra opzione, valorizzando, da un lato, le funzioni del Ministero come organismo posto a servizio degli uffici giudiziari e riducendo, nello stesso tempo, la presenza numerica dei magistrati ad una quota che appare largamente insufficiente ad una gestione amministrativa dell'attività giudiziaria in grado di raggiungere gli obiettivi dichiarati.