

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1254)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

(BONIFACIO)

di concerto col Ministro del Tesoro

(PANDOLFI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 GIUGNO 1978

Istituzione ed ordinamento del Centro studi
presso il Ministero di grazia e giustizia

ONOREVOLI SENATORI. — L'esperienza della inadeguatezza del sistema di amministrazione della giustizia è comune a tutti i paesi del mondo che, nel corso degli ultimi decenni, hanno conosciuto rapide e profonde modificazioni socio-culturali.

In sintesi può affermarsi che è entrata in crisi la caratteristica essenziale dell'amministrazione della giustizia, e cioè la sua capacità di mediazione fra le esigenze di crescita democratica della collettività e le istanze di protezione degli interessi individuali, collegati anche all'aspirazione a più alti livelli di qualità della vita.

Ci si è resi finalmente conto che il più grave inconveniente a cui deve assolutamente porsi rimedio è l'incapacità strumentale del sistema di mantenere il passo con una realtà che si rinnova di giorno in giorno e che, pertanto, rende continuamente obsole-

to il processo dialettico che si instaura fra l'espletamento della funzione di giustizia e il quadro socio-economico e politico in cui essa deve operare.

L'informazione e l'intuizione dei politici e degli « addetti ai lavori » sono state in grado di suggerire numerosi e progressivi adattamenti della normazione e degli apparati senza, peraltro, riuscire sempre ad evitare effetti collaterali di disfunzione difficilmente prevedibili.

A livello internazionale le Nazioni Unite, e per quanto ci riguarda ancor più da vicino, il Consiglio d'Europa, hanno preso interessanti iniziative per richiamare l'attenzione della comunità degli Stati sulla necessità di dotare i sistemi di giustizia di meccanismi di verifica e di « monitoraggio », i quali consentono di rilevarne accuratamente l'effettivo funzionamento — in termini di resa so-

ziale ed economica — nonchè la rispondenza dei loro effetti alla volontà espressa dalle leggi.

Ciò è assolutamente indispensabile in quegli ordinamenti, come il nostro, in cui i principi di legalità processuale e sostanziale e di certezza del diritto non consentono ingresso alla sperimentazione.

Allo stato attuale le informazioni di cui si dispone sul funzionamento della giustizia sono molto inadeguate.

Da un lato, infatti, la raccolta e la elaborazione di dati statistici non offrono la possibilità di una rappresentazione e di una valutazione qualitativa dell'informazione, da un altro lato i relativi apprezzamenti provengono da fonti che, sebbene spesso qualificate, non hanno la capacità di superare la soggettività e, quindi, in un certo senso, la parzialità della valutazione.

Numerosi paesi, fra i quali gli Stati Uniti d'America, l'Unione sovietica, l'Inghilterra e gli Stati scandinavi hanno già realizzato, con risultati che essi definiscono estremamente utili, la creazione di centri di studio e di ricerca permanenti sull'andamento della giustizia nei suoi vari aspetti.

In Francia è attualmente in corso la ristrutturazione e il potenziamento, presso il Ministero della giustizia, di un centro di coordinamento delle ricerche giudiziarie e penitenziarie.

Le esperienze condotte nel settore dell'industria hanno messo a punto procedure tecnico-scientifiche di verifica che, con una certa generalizzazione, si possono ricondurre alla analisi dei sistemi.

È ovvio che non è pensabile un trasferimento, *sic et simpliciter*, di tali procedure al campo della giustizia, in cui il « sistema » implica non solo dimensioni di carattere materiale ma anche, e soprattutto, schemi « immateriali » quali sono appunto i valori umani. È, tuttavia, provato che la ricerca sul funzionamento della giustizia può largamente beneficiare di metodologie di accertamento e di valutazione che si sono sviluppate nel mondo industriale, mentre l'avanzamento degli studi condotti in altri paesi indica la

validità di metodologie integrative appropriate al sistema di giustizia.

Il Ministro della giustizia, quale responsabile, per dettato costituzionale, del buon funzionamento dei « servizi » dell'amministrazione giudiziaria, deve poter disporre di un centro qualificato che svolga il compito di osservatorio sensibile e pronto e che, in particolare, sia in grado, attraverso la ricerca valutativa, di verificare il funzionamento del sistema in tutti i suoi tratti, individuando tempestivamente i nodi disfunzionali di esso.

È noto che la ricerca valutativa sulla dinamica delle procedure e sui suoi effetti è anche in grado di focalizzare le aree in cui si rendono opportune innovazioni di carattere sostanziale e rituale e di prospettare quali fra le possibili alternative appaiono più rispondenti.

Si deve anche considerare che un simile centro si ravvisa utile non solo per orientare le decisioni amministrative del Ministro, le decisioni organizzative dei capi degli uffici giudiziari, l'attività dei singoli operatori di giustizia, l'iniziativa legislativa del Governo e i lavori del Parlamento, ma anche per l'informazione e l'orientamento della collettività.

Disponendo di una larga, dettagliata e aggiornata base conoscitiva, l'impulso per il progresso dell'amministrazione della giustizia potrebbe finalmente beneficiare di un quadro programmatico di riferimento realistico.

La mancanza di una struttura deputata a svolgere attività di ricerca e di studio sui vari aspetti strutturali e dinamici del funzionamento dei servizi della giustizia è stata ovviamente avvertita anche dal Consiglio superiore della magistratura, il quale, come è noto, sia pure in maniera sporadica e non sistematica, ha adottato per suo conto iniziative al riguardo. La creazione del Centro studi preveduta nel presente disegno di legge, mentre servirà a rispondere alle accennate fondamentali esigenze, contribuirà anche ad un chiarimento dei confini delle sfere di competenza del Ministero di grazia e giustizia e del Consiglio superiore della magistratura nella materia in questione.

Si deve sottolineare al riguardo che le informazioni che il detto Centro potrà fornire saranno indubbiamente di grande vantaggio anche per il Consiglio superiore della magistratura, che potrà avvalersi di puntuali informazioni utili per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza. Il Centro, in questa prospettiva, risulterà essere un valido strumento di collaborazione fra il Ministero ed il Consiglio superiore.

La necessità di disporre di un organo in grado di raccogliere ed elaborare informazioni utili per le decisioni, che è comunemente avvertita negli ambienti più qualificati della pubblica amministrazione, ha già trovato una risposta in altri settori in varie forme. Fra queste la soluzione adottata per il Ministero della sanità, presso il quale è stato istituito un Centro studi con legge 20 giugno 1969, n. 383, presenta caratteristiche formali analoghe a quelle previste nel presente disegno di legge.

Il testo si compone di 12 articoli, che contengono le disposizioni essenziali concernenti la struttura ed il funzionamento del nuovo organismo. Le norme di dettaglio sono demandate ad un regolamento di esecuzione che, ai sensi dell'articolo 11, dovrà essere emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

L'articolo 1 indica le finalità del Centro. Esso precisa anzitutto che le varie attività devono concernere materie che rientrano nell'ambito di competenza del Ministero. Tale specificazione è apparsa opportuna per evitare ogni possibile equivoco sul campo di azione del Centro e, in particolare, l'invasione di altri settori che, pur rientrando nel quadro dei problemi della difesa dalla criminalità o del funzionamento degli organi della giustizia, sono attribuiti alla responsabilità di organi diversi, quali, per esempio, il Ministero dell'interno e il Consiglio superiore della magistratura. Le attribuzioni del Centro sono di triplice natura, così come si evince dalle espressioni « ricerche, studi e consulenza ». Per quanto riguarda le ricerche e gli studi, il Centro non si limita ad operare per suo conto, ma si muove anche in una prospettiva più ampia intesa, da un lato, a suscitare iniziative da parte di organismi

qualificati e, dall'altro, a funzionare come strumento di coordinamento a livello nazionale delle varie possibili attività che vengono espletate al di fuori della sua azione. Si prospetta così la realizzazione di un'opportuna collaborazione che eviti inutili dispendi di energie e consenta la massima utilizzazione delle risorse. Le previsioni in questione sottintendono il rispetto della libertà degli studi e delle ricerche, escludendo chiaramente una concezione monopolistica degli stessi. Mentre si afferma il diritto-dovere della pubblica amministrazione di essere presente direttamente sul campo, si propone che la medesima rappresenti un'occasione di stimolo e di volontario incontro per gli studiosi ed i ricercatori che agiscono al di fuori di essa. L'attività di consulenza tecnica e scientifica rappresenta la principale modalità di utilizzazione delle acquisizioni cognitive e dei risultati elaborati.

L'articolo 2 contiene disposizioni di carattere strumentale rispetto alle finalità indicate nell'articolo precedente. Le funzioni del Centro si sviluppano attraverso procedure che possono raggrupparsi in relazione ai fini di: a) ricerca e studio; b) documentazione e biblioteca; c) organizzazione di incontri di studio, convegni e congressi e partecipazione ai medesimi; d) collaborazione a programmi operativi del Ministero. Le funzioni sono dettagliatamente elencate e minuziosamente descritte nelle loro modalità. Va sottolineato che fra gli organi con i quali il Centro stabilisce rapporti di collaborazione è specificamente menzionato, oltre agli istituti universitari, anche il Consiglio nazionale forense. Ciò sta a indicare il valore che si attribuisce al contributo che può essere dato dagli esercenti la professione forense nello studio e nella soluzione di problemi che attengono al funzionamento della giustizia.

L'articolo 3 precisa la posizione del Centro nell'organigramma ministeriale. La dipendenza diretta dal Ministro trova la sua ragione nel fatto che trattasi di uno strumento cognitivo ed operativo, da cui ci si attende un'attività di informazione e di impegno culturale, che è immediatamente rilevante per l'espletamento delle responsabilità rimesse al vertice dell'amministrazione della

giustizia. In linea con questa posizione, è stato previsto che competa al Ministro stesso di fissare gli indirizzi che il Centro deve seguire e di affidare al medesimo l'esame di questioni diverse da quelle rientranti nelle sue normali attribuzioni, ma che devono, ovviamente, sempre essere comprese nell'ambito di competenza del Ministero.

L'articolo 4 conferisce ad un magistrato di Cassazione la direzione del Centro. Tale scelta è suggerita da molteplici considerazioni che attengono non solo all'attuale posizione dei magistrati alla direzione degli uffici ministeriali ma anche alle funzioni che deve espletare il Centro ed alla esigenza di collegamenti con attività proprie della magistratura.

Dell'organico del Centro, di cui si occupa il primo comma dell'articolo 5, fanno parte, oltre a magistrati anche membri del personale direttivo e di concetto delle carriere che fanno capo al Ministero di grazia e giustizia. Ciò è stato voluto per consentire una opportuna rappresentatività interorganica ed interdisciplinare. La presenza di personale di concetto si giustifica in vista della esigenza di disporre di operatori ausiliari per le attività esecutive di analisi, di indagine e di documentazione. Il secondo comma del medesimo articolo consente al Centro di usare, in maniera flessibile e proporzionata alle esigenze del momento, altri magistrati ed impiegati delle carriere direttive che fanno capo al Ministero di grazia e giustizia, i quali saranno individuati in relazione a loro particolari attitudini e conoscenze su determinati problemi. La collaborazione di questi magistrati ed impiegati è considerata compatibile con l'esercizio delle funzioni giudiziarie o amministrative, dalle quali essi non saranno quindi distolti. Sempre nella prospettiva della integrazione disciplinare e della esperienza, il terzo comma prevede il comando presso il Centro di professori universitari e di impiegati di altre amministrazioni dello Stato.

Il personale addetto ai servizi di segreteria del Centro, secondo le previsioni dell'articolo 6, viene reperito fra quello delle cancellerie e segreterie giudiziarie già destinato al Ministero. Ad esso si aggiunge il perso-

nale necessario per i servizi di dattilografia e di archivio.

Il primo comma dell'articolo 7 concorre ad attuare un sistema di collegamento fra il Centro e le altre strutture ministeriali. Esso prevede infatti la partecipazione ad un comitato amministrativo dei capi delle direzioni generali e degli uffici ad essi equiparati. Il comitato è l'organo collegiale di raccordo a cui è demandato l'importante compito di esaminare il piano annuale di ricerca e di studi predisposto dal Centro e di presentarlo al Ministro per l'approvazione. Il secondo comma esplicita la ragione fondamentale che è stata tenuta presente nel fissare la composizione di questo organo collegiale, in quanto sono proprio i vertici delle varie strutture ministeriali ad avere responsabile conoscenza delle iniziative legislative ed organizzative nei diversi settori di loro competenza. Il coinvolgimento dei detti vertici nel momento decisionale dei programmi di lavoro del Centro appare essere garanzia di consenso e di collaborazione nelle fasi di realizzazione. La decisione sull'opportunità di chiamare persone estranee al Centro a collaborare con il medesimo in determinate aree può presentare aspetti delicati, che vanno considerati sotto diverse angolazioni. Ciò spiega perchè al riguardo è richiesto il parere del comitato. Altro importante compito del comitato risiede nella valutazione, ad esso rimessa dal terzo comma, della convenienza di pubblicare e di diffondere i risultati dei lavori del Centro.

L'articolo 8 fa applicazione del principio secondo cui il Centro provvede a svolgere le ricerche e gli studi sia avvalendosi esclusivamente del proprio personale che avvalendosi dell'opera di esperti, dipendenti o meno della pubblica amministrazione. Fra questi ultimi rientrano ovviamente gli esercenti la professione forense che per la loro qualificata esperienza sono in grado di apportare un contributo particolarmente efficace agli studi ed alle ricerche condotte dal Centro. La decisione di utilizzare personale estraneo al Centro è riservata al Ministro, il quale si avvale della procedura prevista dall'articolo 380 del decreto del Presidente

della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, modificata dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077.

L'articolo 9 si colloca anch'esso nella prospettiva del collegamento tra le funzioni del Centro e gli uffici del Ministero, di cui si è accennato a proposito dell'articolo 7. In questo caso si tratta di assicurare continui canali di comunicazione con i vari settori ministeriali.

L'articolo 10 serve a ribadire che un'effettiva collaborazione da parte degli uffici giudiziari è un requisito indispensabile per il buon esito degli studi e delle ricerche che hanno ad oggetto dati attinenti all'andamento del lavoro giudiziario. È parso opportuno ribadire la salvaguardia del segreto istruttorio.

Gli articoli 11 e 12 riguardano, rispettivamente, il regolamento di esecuzione a cui si è prima accennato, e la copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.***(Istituzione del Centro studi)*

Presso il Ministero di grazia e giustizia è istituito il Centro studi che, in conformità alle disposizioni degli articoli seguenti e per le materie di competenza del Ministero, promuove, coordina ed esegue ricerche e studi ed esercita attività di consulenza tecnica e scientifica.

Art. 2.*(Funzioni del Centro studi)*

Per il raggiungimento dei fini indicati nell'articolo precedente, il Centro studi:

1) predispone ogni anno un piano di ricerche e di studi attinenti a specifici problemi legislativi od organizzativi;

2) stabilisce e mantiene contatti con il Consiglio nazionale forense, con istituti universitari e con enti scientifici e tecnici, promuovendone la collaborazione all'attività del Ministero;

3) raccoglie ed elabora informazioni e dati sull'organizzazione e il funzionamento dalla giustizia e dei relativi servizi, utilizzando anche i dati disponibili presso gli uffici ed i centri elettronici del Ministero;

4) raccoglie la documentazione relativa a convegni e congressi, anche internazionali, concernenti problemi che interessano l'amministrazione giudiziaria e penitenziaria;

5) provvede periodicamente alle sintesi degli scritti apparsi sulla stampa specializzata, in ordine a problemi che interessano l'amministrazione giudiziaria e penitenziaria;

6) può partecipare con propri rappresentanti ad incontri di studio, convegni e congressi nazionali ed internazionali e ai lavori delle Organizzazioni internazionali;

7) organizza incontri di studio, convegni e congressi nazionali e internazionali;

8) cura l'organizzazione e il funzionamento della Biblioteca centrale giuridica, esistente presso il Ministero e ne assicura l'aggiornamento, vigilando che gli esemplari d'obbligo delle pubblicazioni italiane siano puntualmente trasmessi dalle Procure a norma dell'articolo 10 della legge 2 febbraio 1939, n. 374, modificata dall'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 660, e proponendo l'acquisto delle principali pubblicazioni giuridiche straniere;

9) esprime il suo parere su tutte le questioni che l'Ufficio legislativo, l'Ispettorato generale e le Direzioni generali del Ministero ritengono di sottoporre al suo esame;

10) collabora con gli uffici del Ministero per la predisposizione dei programmi dei corsi di qualificazione e aggiornamento del personale;

11) provvede, su decisione del comitato preveduto dal successivo articolo 7, alla pubblicazione di rapporti di studio e di ricerca.

Art. 3.

(Attribuzioni del Ministro)

Il Centro studi è posto alla diretta dipendenza del Ministro di grazia e giustizia.

Con decreto del Ministro, il Centro può essere ripartito in sezioni.

Il Ministro fissa i criteri a cui deve attenersi il Centro nell'adempimento dei suoi compiti, può chiedere su ogni questione la sua consulenza e può altresì incaricarlo dello studio e dell'esame di affari diversi da quelli che rientrano nelle sue attribuzioni.

Art. 4.

(Direttore del Centro studi)

Il Centro studi è diretto da un magistrato di Corte di cassazione, nominato ai sensi del primo comma dell'articolo 15 della legge 24 marzo 1958, n. 195.

Il direttore sovrintende all'attività e al funzionamento del Centro e ne ha la responsabilità di fronte al Ministro; partecipa alle

sedute del Consiglio di amministrazione del Ministero; cura la rappresentanza esterna del Centro; ordina ed impegna, nei limiti dei fondi stanziati in bilancio, le spese del Centro; presenta annualmente al Ministro una relazione sull'attività svolta dal Centro nell'anno precedente.

Art. 5.

(Personale del Centro studi)

L'organico del Centro studi è costituito, oltre che dal direttore, da 3 magistrati, da 6 impiegati delle carriere direttive, da 5 impiegati delle carriere di concetto, appartenenti al personale addetto al Ministero e designati dal Ministro.

Ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 15 della legge 24 marzo 1958, n. 195, può essere altresì conferito a non più di 10 magistrati in servizio presso uffici giudiziari l'incarico di collaborare all'attività del Centro. Il detto incarico può essere anche conferito a non più di 10 impiegati delle carriere direttive dei ruoli dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia. I magistrati e gli impiegati, a cui è conferito l'incarico, non cessano durante il suo espletamento di esercitare le rispettive funzioni giudiziarie e amministrative.

Possono essere comandati a prestare temporaneamente servizio presso il Centro professori universitari e impiegati di altre amministrazioni dello Stato, i quali siano versati in discipline o materie rilevanti ai fini degli studi e delle ricerche in corso. Il comando ha luogo con decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro dal quale dipende l'amministrazione a cui appartiene la persona da comandare.

Art. 6.

(Servizi di segreteria)

Ai servizi di segreteria del Centro sono addetti funzionari delle varie carriere direttive, di concetto, esecutive e ausiliarie che fanno capo al Ministero di grazia e giustizia nel numero adeguato alle esigenze.

La direzione dei servizi è affidata a un funzionario di cancelleria della carriera direttiva.

Art. 7.

(Istituzione di un comitato amministrativo)

Il piano annuale di ricerche e di studi, predisposto dal Centro, è approvato dal Ministro su proposta di un comitato amministrativo, presieduto dal Ministro stesso o per sua delega da un Sottosegretario di Stato e composto dal direttore del Centro studi, dai capi dell'Ufficio legislativo e dell'Ispettorato generale e dai direttori generali del Ministero, ovvero da magistrati da loro delegati.

Nel proporre l'approvazione del piano, il comitato tiene conto delle esigenze connesse alle iniziative legislative e organizzative che il Ministero ha già preso o intende prendere nell'immediato futuro ed esprime inoltre il suo parere circa l'opportunità di affidare l'esecuzione delle ricerche e degli studi a persone estranee al Centro.

Il comitato provvede altresì nel corso dell'anno a proporre al Ministro, per l'approvazione, eventuali modifiche o integrazioni del piano di ricerche e di studi e può disporre la pubblicazione e la diffusione dei risultati degli studi e delle ricerche eseguiti dal Centro.

Per l'esame del piano annuale, il comitato si riunisce, su convocazione del Ministro, nel mese di dicembre di ogni anno; si riunisce, altresì, in seduta straordinaria, ogni volta che il Ministro lo ritenga necessario.

Le funzioni di segretario del comitato sono esercitate da un impiegato del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie addetto al Centro.

Art. 8.

(Espletamento delle ricerche e degli studi)

Il Centro studi provvede ad eseguire le ricerche e gli studi approvati dal Ministro direttamente a mezzo del personale dipendente o avvalendosi della collaborazione di esperti. Gli incarichi agli esperti sono confe-

riti dal Ministro ai sensi dell'articolo 380 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, modificato dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, sentito il Comitato previsto dall'articolo precedente.

Art. 9.

*(Rapporti del Centro
con gli uffici del Ministero)*

I capi dell'Ufficio legislativo e dell'Ispettorato generale e i direttori generali del Ministero designano un magistrato appartenente ai loro uffici per le funzioni di collegamento con il Centro studi.

Art. 10.

(Dati giudiziari)

Per le finalità degli studi e delle ricerche al personale e ai collaboratori del Centro è consentito di estrarre dati da fascicoli ed atti giudiziari nonchè da ogni altra documentazione esistente presso gli uffici giudiziari.

Gli uffici giudiziari sono tenuti a dare collaborazione alle attività del Centro fornendo i dati di volta in volta richiesti.

Per l'estrazione e la fornitura dei dati è richiesto il consenso dei capi delle Corti. In ogni caso l'estrazione e la fornitura dei dati non sono consentite quando possono pregiudicare gli interessi tutelati dal segreto istruttorio.

Art. 11.

(Regolamento di esecuzione)

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, sarà emanato il regolamento di esecuzione.

Il Centro studi entrerà in funzione nel mese successivo.

Art. 12.

(Copertura finanziaria)

Alla spesa per il funzionamento del Centro studi, valutata in lire 110 milioni annui, si farà fronte per l'anno finanziario 1978 quanto a lire quaranta milioni ed a lire settanta milioni con corrispondente riduzione degli stanziamenti, rispettivamente, dei capitoli 1103 e 2089 dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario medesimo.

Il Ministero del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.