N. **2199-3087-**A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

presentata alla Presidenza il 7 aprile 1997

(Relatore: **DETOMAS**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

N. 2199

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(FLICK)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

(NAPOLITANO)

CON IL MINISTRO DEL TESORO E DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(CIAMPI)

CON IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

(TREU)

E CON IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA E GLI AFFARI REGIONALI

(BASSANINI)

—

Delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero di grazia e giustizia

Presentato l'11 settembre 1996

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

n. 3087, d'iniziativa del deputato MARENGO

Norme in materia di esercizio delle funzioni dirigenziali presso il Ministero di grazia e giustizia

Presentata il 28 gennaio 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Secondo la prospettiva delineata nell'articolo 110 della Costituzione e con l'istituzione nel 1958 del Consiglio superiore della magistratura il Ministero della giustizia si sta sempre più caratterizzando come « Ministero di servizi ».

La configurazione del Ministero, così come è venuta delineandosi nel corso degli ultimi anni, contrasta però con quella che è la sua struttura, che deriva da un impianto normativo che risale agli anni '20, modellato attorno ad una realtà molto meno complessa, da un lato, e ad un diverso assetto costituzionale, dall'altro. A questo si aggiungono le profonde trasformazioni economiche e sociali che hanno prodotto, tra le varie conseguenze, un notevole incremento della domanda di giustizia, a cui è seguito un necessario adeguamento delle strutture e delle risorse.

L'organizzazione preposta alla gestione dei servizi è così via via cresciuta nel corso del tempo fino ad arrivare all'attuale configurazione, che conta 2.167 uffici periferici e un numero di dipendenti del Ministero impiegati nel settore che ammonta attualmente a 479 unità di personale dell'area dirigenziale, a circa 44.000 unità di personale amministrativo (direttori, funzionari e collaboratori di cancelleria, assistenti giudiziari, operatori amministrativi, dattilografi e autisti) e a 6.310 unità di personale degli uffici notificazioni e protesti.

Nonostante l'enorme aumento dell'apparato, i successivi interventi normativi non hanno sostanzialmente inciso sull'originario assetto, ma anzi ne hanno evidenziato ed aggravato incongruenze e disfunzioni, dettate, in larga misura, dalla eccessiva centralizzazione. La struttura centrale del Ministero, infatti, oltre a rimanere l'unico centro decisionale in relazione alle spese per le risorse strumentali, segue l'intera vita amministrativa del personale, occupandosi perfino dei movimenti nell'ambito degli uffici giudiziari della stessa città; in altri termini, l'assetto del Ministero è rimasto immutato, anche a seguito della creazione di nuovi e importanti uffici (tribunali di sorveglianza, procure presso le preture circondariali, giudici di pace, Direzione nazionale antimafia e direzioni distrettuali) e l'introduzione di importanti riforme di carattere generale che hanno radicalmente modificato lo *status* del personale addetto alle cancellerie e segreterie giudiziarie (distinto non più per carriere, ma per livelli e profili professionali ai sensi della legge 11 luglio 1980, n. 312) e lo stesso assetto della pubblica amministrazione, riorganizzata secondo modelli più

propriamente gestionali con attribuzione di dirette responsabilità operative alle strutture amministrative secondo il decreto legislativo n. 29 del 1993.

Le difficoltà nella gestione dei servizi della giustizia si è venuta accentuando tanto da rendere la riforma del Ministero non ulteriormente procrastinabile.

Per dare una risposta concreta ed efficace a questa situazione, diventa una scelta obbligata la creazione di centri decisionali e gestionali decentrati su base territoriale, in modo da assicurare che l'impiego delle risorse avvenga con speditezza e funzionalità e soprattutto secondo l'effettiva rispondenza alle esigenze locali.

Questa prospettiva ha tra le altre cose il pregio di muoversi nella direzione indicata dall'articolo 5 della Costituzione (e cioè verso il « più ampio decentramento amministrativo » dei servizi che dipendono dallo Stato), in modo che residuino alla struttura centrale – accanto ad alcune attribuzioni oggettivamente unitarie (e, come tali, non decentrabili) – soltanto compiti di indirizzo, coordinamento e controllo, compiti che appaiono irrinunciabili anche alla luce dell'articolo 110 della Costituzione e della responsabilità del Ministro di grazia e giustizia per il funzionamento dell'apparato giudiziario.

Accanto al decentramento amministrativo, nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione nella gestione dei servizi della giustizia del personale amministrativo, si rende necessario procedere finalmente ad una chiarificazione dei rapporti tra i dirigenti delle cancellerie giudiziarie ed i magistrati posti a capo degli uffici giudiziari stessi.

La creazione di centri decisionali dislocati sul territorio porta con sé, quale conseguenza diretta, la necessità di un ripensamento della struttura centrale del Ministero. La modifica introdotta dalla Commissione in ordine alla revisione delle competenze e delle funzioni della dirigenza amministrativa nell'ambito degli uffici giudiziari, collegate anche al decentramento in favore di tali uffici, con l'attribuzione ai medesimi delle residuali funzioni amministrative, non rimaste al Ministero e non attribuite ai minori organi, conferma l'iniziativa volta alla riorganizzazione delle strutture centrali con la creazione di un apposito dipartimento. I residuali servizi della giustizia vengono gestiti in sede centrale attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione delle dirigenze e la creazione di un apposito dipartimento.

Oltre a ciò sono ridefiniti i compiti e le funzioni dirigenziali, anche qui con un maggiore coinvolgimento nella gestione dei servizi del personale amministrativo e l'apertura a favore dello stesso di sbocchi di carriera più elevati, in parallelo alle categorie dirigenziali di altri settori della pubblica amministrazione e dello stesso Ministero. In questo senso sono state recepite le indicazioni espresse nel parere della XI Commissione Lavoro per armonizzare il contenuto del disegno di legge con le indicazioni ed i princìpi stabiliti dal decreto legislativo n. 29 del 1993, in particolare regolando l'organizzazione delle strutture, l'istituzione di un ruolo centrale del personale del Ministero, il conferimento di incarichi direttivi, l'individuazione delle nuove professionalità e delle relative aree, determinandone il contingente e lo *status* con il disposto dell'articolo 6 dello stesso decreto legislativo n. 29 del 1993.

Tutto ciò implica un notevole ridimensionamento del numero dei magistrati all'interno del Ministero, per i quali la Commissione Giustizia ha ritenuto di inserire la previsione di un contingente massimo e limiti temporali di copertura degli incarichi. La presenza di magistrati dev'essere giustificata soltanto per quelle competenze che presuppongono una particolare professionalità legata alla funzione giurisdizionale o un apporto funzionale con il Consiglio superiore della magistratura, così come sollecitato anche dal parere della XI Commissione Lavoro.

Il riordino della materia della dirigenza ha consigliato l'abbinamento con la proposta di legge a firma Marengo, A.C. 3087, avente ad oggetto « Norme in materia di esercizio delle funzioni dirigenziali presso il Ministero di grazia e giustizia ».

Rispetto al testo originario, la Commissione aveva giudicato utile, in considera-

zione della specificità dei compiti e delle funzioni attribuiti al Ministero di grazia e giustizia, prevedere uno specifico comparto di contrattazione per il personale addetto. Su questo specifico punto la XI Commissione Lavoro ha espresso un parere contrario al quale si è ritenuto di poter aderire in considerazione del fatto che le motivazioni che avevano consigliato la previsione dello specifico comparto contrattuale trovano comunque risposta nel disposto di cui all'articolo 11, comma 4, lettera *e)*, della legge 5 marzo 1997, n. 59, che, essendo norma di carattere generale, risulta applicabile pure per il personale dipendente del Ministero di grazia e giustizia.

Per il personale amministrativo impegnato nei nuovi compiti, particolarmente delicati, è indispensabile la ricerca ed il conseguimento di una più elevata professionalità, idonea ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari, del Ministero e delle sue sedi periferiche. Il perseguimento di tali obiettivi richiede l'istituzione di corsi permanenti di formazione all'interno della Scuola superiore della pubblica amministrazione. Nel testo originario del disegno di legge era prevista l'istituzione di una speciale scuola di formazione. Pur considerando essenziale la preparazione e la professionalizzazione del personale amministrativo del Ministero di grazia e giustizia, a cui si può ben dire che sia legato l'esito della riforma, si è ritenuto di poter recepire le indicazioni della XI Commissione, ritenendo che l'attivazione sistematica di specifici corsi con carattere di stabilità e secondo le direttive di un apposito comitato scientifico, costituito da personale amministrativo, da docenti universitari, da magistrati e da avvocati, potesse comunque soddisfare le esigenze di formazione.

Il disegno di legge delega ricalca nella struttura le linee appena tracciate: nella prima parte propone l'attuazione del decentramento dei servizi della giustizia e la riorganizzazione degli uffici giudiziari (articoli da 1 a 6), nella seconda i criteri che devono ispirare il Governo nella riforma del Ministero di grazia e giustizia e nella istituzione dei corsi di formazione nell'ambito della Scuola superiore della pubblica amministrazione (articoli 7 e 8). Tra i princìpi e i criteri direttivi è stata anche introdotta la modifica della denominazione del Ministero di grazia e giustizia in Ministero della giustizia, considerata più rispondente al dettato costituzionale e alle attribuzioni del Ministero stesso.

Il provvedimento contiene inoltre norme di procedura intese a regolare l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della legge delega sulla base della partecipazione critica e propositiva delle Commissioni parlamentari competenti per materia, secondo il metodo descritto nella legge n. 400 del 1988 e, nell'ottica di un coordinamento e di una reale semplificazione normativa, la previsione dell'adozione da parte del Governo di un testo unico comprendente le disposizioni legislative vigenti in materia di personale, organizzazione e funzionamento del Ministero della giustizia.

L'articolazione decentrata dei servizi della giustizia si regge su due strutture fondamentali: le Conferenze distrettuali (CODAG) e gli Uffici distrettuali dell'amministrazione giudiziaria (UDAG). Il disegno di legge originariamente prevedeva un decentramento su base regionale ma la Commissione ha ritenuto preferibile un'articolazione più rispettosa dell'attuale distribuzione territoriale degli uffici giudiziari, optando così per un'organizzazione periferica con ambiti coincidenti con i distretti di corte d'appello, ad eccezione della Valle d'Aosta – per la quale è prevista una Conferenza regionale (CRAG) e un Ufficio regionale dell'amministrazione giudiziaria (URAG) – e della Sicilia – per la quale sono previsti due CRAG e due URAG –. Tale scelta ha il pregio, per un verso, di ricalcare, come accennato, una articolazione del Ministero già esistente e per altro verso di consentire la costituzione di organi periferici con competenze su aree geografiche a volte più ristrette della regione e più omogenee dal punto di vista della situazione relativa alla giustizia.

Le Conferenze rappresentano organismi autonomi che esercitano poteri decisionali nei settori di maggiore rilievo: gli Uffici, come organi decentrati del Ministero, svol-

gono sia funzioni di supporto alle conferenze sia attività di ordinaria amministrazione, la cui esecuzione si sviluppa secondo gli indirizzi fissati dalle Conferenze stesse.

Si è ritenuto opportuno ricorrere allo strumento della delega al Governo perché la materia richiede una normativa dettagliata e di contenuto tecnico-amministrativo, non compendiabile in un unico documento.

Il disegno di legge si inserisce coerentemente nella complessiva azione legislativa del Governo, armonizzandosi, in particolare, con la legge 15 marzo 1997, n. 59, recentemente approvata dal Parlamento. Al di là del diverso ambito operativo dei provvedimenti, le direttive contenute nella già citata legge n. 59 del 1997 di riorganizzazione delle amministrazioni trovano risposte e più ampia esplicazione in quelle dettate dal presente disegno di legge per il riassetto del dicastero della giustizia. In ogni caso il presente testo ha addirittura mutuato taluni principi della legge n. 59 del 1997, in particolare quelli concernenti la diversificazione delle funzioni di *staff* e di *line* e l'organizzazione delle strutture secondo criteri di flessibilità.

Passando all'analisi delle singole disposizioni, l'articolo 1, dopo aver dettato la delega per la realizzazione del decentramento dei servizi del Ministero (comma 1), riserva espressamente all'amministrazione centrale alcune funzioni (comma 2), al fine di salvaguardare il ruolo di guida che questa è chiamata ad assolvere. In tale ottica, restano affidate agli uffici del Ministero le competenze che, per loro natura, necessitano di uniformità d'intenti e d'azione, onde garantire omogeneità di trattamento rispetto a taluni atti. Tra essi rientrano quelli che – in materia di personale – fissano le modalità di accesso (bandi di concorso), la mobilità esterna ed interdistrettuale, gli atti di costituzione, modificazione e risoluzione del rapporto d'impiego, nonché l'adozione dei provvedimenti in materia economica (nel rispetto della normativa delle norme vigenti relative alla determinazione dei trattamenti retributivi e previdenziali, come rilevato dalla XI Commissione Lavoro) e disciplinare. Rimane ovviamente nella competenza del Ministero l'indirizzo interpretativo sulle questioni di maggiore rilievo afferenti l'organizzazione del personale ed i servizi giudiziari.

La valenza nazionale del servizio statistico e del casellario giudiziario impone il mantenimento degli stessi presso gli organismi centrali.

Pur nella prospettiva del massimo decentramento, infine, si è ritenuto necessario ricorrere ad una clausola di chiusura che riconosca al Ministero compiti di « programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo » (lettera *m)*, comma 2).

L'articolo 2, comma 1, prevede l'istituzione degli UDAG. Essi hanno sede presso la corte d'appello.

Si è già accennato ai motivi che hanno guidato la scelta di un decentramento su base distrettuale piuttosto che regionale. In ogni caso si ritiene che il riferimento al territorio coincidente con l'attuale distretto di corte d'appello consenta comunque di assicurare agli uffici una dimensione strutturale adeguata ai compiti che vengono loro attribuiti, evitando in tal modo, da un lato, che un ambito spaziale più ridotto renda proporzionata, in rapporto alle esigenze, la costituzione di un nuovo ufficio, dall'altro, che questo riproduca su scala minore gli eccessi di burocraticismo propri del sistema accentrato, come accadrebbe se fosse proiettato in un territorio più vasto.

Al principio generale fanno eccezione due realtà tra loro diverse: la Sicilia, regione ove operano ben quattro corti d'appello e per la quale – in ragione del fatto che per poter operare proficuamente e con efficienza gli organi decentrati debbono comunque avere una dimensione sufficientemente ampia – sono stati previsti due Uffici regionali per l'amministrazione giudiziaria, uno per la Sicilia occidentale con sede a Palermo (per i distretti di Palermo e Caltanissetta) e l'altro per la Sicilia orientale con sede a Catania (per i distretti di Catania e Messina); la Regione Valle d'Aosta, nella quale, pur non essendovi una corte d'appello, le ragioni di carattere linguistico ed istituzionale (si tratta di una regione nella quale vive una popolazione

appartenente ad una minoranza linguistica con un particolare assetto istituzionale che gli deriva dallo statuto speciale), hanno consigliato l'istituzione di un apposito Ufficio regionale (articolo 4).

L'ultima parte del comma 1 prevedeva che la direzione degli UDAG sia conferita ad un dirigente amministrativo. È stato poi recepito il parere della XI Commissione Lavoro, per quanto riguarda il rinvio alla contrattazione collettiva per l'individuazione della qualifica professionale del dirigente preposto all'UDAG. Il comma 2 considera anche l'ipotesi che, nei primi tre anni di vita dei nuovi uffici, la direzione dei medesimi possa essere attribuita anche a magistrati collocati fuori dal ruolo organico della magistratura ovvero a soggetti estranei alla amministrazione, cosiddetti *manager*, assunti con contratto a tempo determinato. Si è voluto, così, da un lato evitare di allargare le occasioni di fuori ruolo dei magistrati, limitando la loro partecipazione al solo periodo iniziale di avvio dei nuovi uffici, dall'altro consentire nel momento di massima delicatezza e difficoltà del sistema, cioè nel periodo di avviamento e di sperimentazione, di poter attingere a diverse professionalità a seconda della particolare situazione e delle risorse umane disponibili all'interno dell'amministrazione in modo tale da garantire l'operatività degli uffici. Se la possibilità di affidare la direzione dell'ufficio ad un soggetto estraneo dell'amministrazione rappresenta una novità all'interno del Ministero di grazia e giustizia, la previsione alternativa di un magistrato fuori ruolo o di un funzionario amministrativo della direzione di un ufficio ministeriale è già contenuta nell'articolo 2 del decreto-legge 6 dicembre 1993, n. 522, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 febbraio 1994, n. 102, sugli uffici giudiziari di Napoli.

I commi 3 e 4 indicano le attribuzioni conferite ai nuovi uffici sia in materia di personale che di beni e attrezzature.

In ordine al primo settore, gli UDAG svolgono funzioni di proposta con riguardo alla determinazione delle piante organiche del personale amministrativo degli uffici giudiziari compresi nel territorio di competenza. Tale attribuzione rappresenta un fondamentale atto di riassetto organizzativo in sede locale, in ragione delle specifiche esigenze che si manifestano in corrispondenza delle attività concretamente espletate.

In questo modo, la pianificazione del personale – sottoposta, comunque, ai limiti connessi alle risorse assegnate dal Ministero ed alle direttive del Ministro – cessa di essere elemento del sistema, difficilmente modificabile in ragione delle sopravvenute esigenze operative e, viceversa, diventa strumento flessibile, collegato all'analisi funzionale della domanda di giustizia – espressa o potenziale – in sede locale. L'approvazione definitiva di tale importante atto organizzativo da parte della Conferenza regionale (cui partecipano pariteticamente i capi degli uffici ed i dirigenti delle segreterie e cancellerie giudiziarie del distretto e, se del caso, anche i rappresentanti degli enti territoriali) costituisce garanzia del rispetto delle effettive esigenze espresse dalle unità operative di base in un quadro unitario di suddivisione delle risorse disponibili (articolo 3, comma 2, lettera *a)*).

Le scelte generali in materia di personale sono rimesse, quindi, alle Conferenze. Agli UDAG spetta di tradurre tali scelte in provvedimenti concreti, sia in sede di distribuzione tra gli uffici giudiziari delle unità di personale assegnate dal Ministero, sia nell'ambito della mobilità interna (trasferimenti e applicazioni) al distretto.

Una logica analoga a quella esposta sovrintende alla regolamentazione del settore relativo ai beni ed alle attrezzature. Ai nuovi uffici vengono devolute le competenze più propriamente operative e cioè quelle relative alle procedure di acquisto delle attrezzature, alle forniture di beni mobili e all'approvazione del rendiconto per le spese sostenute dai comuni per la manutenzione ed il funzionamento dei locali degli uffici giudiziari.

In tal modo si libera il Ministero di una notevole mole di incombenze, consentendo ad esso di dedicarsi con maggiore impegno alla politica di reperimento e programma-

zione delle risorse e rendendo, nel contempo, più agevole la manovra amministrativa. Infatti, la struttura decentrata potrà gestire le nuove attribuzioni con maggiore consapevolezza e tempestività. In un quadro coordinato di interventi (così, ad esempio, si potrà disporre la dotazione di un'autovettura solo se contemporaneamente si procederà all'assegnazione dell'autista, si acquisterà un *computer* per un ufficio solo se si accerterà la presenza, in quello stesso ufficio, di un operatore che lo sappia utilizzare).

Il comma 4 dell'articolo 2 attribuisce infine agli UDAG compiti in materia di normalizzazione dei servizi amministrativi e di cancelleria.

Attualmente l'Ispettorato generale invia alle varie articolazioni del Ministero gli stralci delle relazioni ispettive che riguardano le materie di rispettiva competenza: così all'ufficio VII della Direzione generale degli affari civili va la parte concernente i cosiddetti servizi amministrativi (campione civile e penale, corpi di reato, diritti di cancelleria, eccetera), le spese di giustizia ed i servizi civili; all'ufficio I della Direzione generale degli affari penali la parte concernente i servizi penali; all'ufficio V sempre degli affari civili, i servizi degli UNEP, eccetera. Detti uffici seguono, laddove vengano segnalate irregolarità, la relativa normalizzazione. Si tratta di un lavoro complesso e macchinoso, difficile da svolgere in sede centrale anche per le difficoltà di coordinamento tra le articolazioni del Ministero, che invece ben potrebbe essere affidato ad organismi decentrati, capaci di interventi unitari più diretti e consapevoli, in virtù della minore complessità organizzativa.

Al Ministero dovrebbe essere inviata dall'Ispettorato un'unica relazione generale sullo stato dei servizi; nonché, dall'ufficio periferico, una relazione finale sul superamento delle disfunzioni rilevate ovvero sulle varie difficoltà che ad esso si frappongono, ove tali difficoltà non siano risolvibili in sede locale.

L'articolo 3, comma 1, prevede l'istituzione delle Conferenze distrettuali dell'amministrazione giudiziaria presso le corti d'appello (CODAG) (con l'eccezione della Sicilia, ove è prevista l'istituzione di due Conferenze regionali dell'amministrazione giudiziaria (CRAG) e della Valle d'Aosta, ove ne è prevista una – articolo 4) composte sia da dirigenti amministrativi che dai magistrati responsabili degli uffici giudiziari aventi sede nel distretto, nonché dai presidenti dei consigli degli ordini degli avvocati.

Le CODAG svolgono la loro attività attraverso due sezioni, una per gli uffici giudicanti e l'altra per i requirenti. Attraverso questa suddivisione si sono volute distinguere le esigenze amministrative dei predetti settori giudiziari, che spesso muovono da differenti angolazioni operative. Oltre a ciò, la suddivisione fa in modo che la conferenza sia composta da un numero più limitato di membri e ciò garantisce una maggiore operatività.

I lavori delle due sezioni sono rispettivamente coordinati dal presidente della corte d'appello e dal procuratore generale con eccezione della Valle d'Aosta (per cui è prevista una conferenza regionale presieduta dal presidente del tribunale) che hanno sede nella città ove è istituita la stessa Conferenza. Come già anticipato, le Conferenze hanno prevalentemente compiti di ricognizione e di programmazione del fabbisogno di beni e di personale necessari alla funzionalità degli uffici giudiziari. Le stesse, inoltre, determinano gli indirizzi che dovranno orientare l'attività degli UDAG (articolo 3, comma 2). In tal senso provvedono, tra l'altro, alla approvazione biennale delle piante organiche del personale amministrativo degli uffici giudiziari (lettera *a*), nonché all'adozione del piano di distribuzione, tra gli stessi uffici giudiziari, dei fondi assegnati dal Ministero per l'acquisto di beni e attrezzature (lettera *c*). La periodicità biennale della tabella del personale amministrativo è corredata alla approvazione, ogni biennio, da parte del Consiglio superiore, della tabella degli organi giudicanti (articolo 7-*bis* dell'ordinamento giudiziario, introdotto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449).

La presenza qualificante delle Conferenze, nel sistema decentrato, risponde al-

l'esigenza di conciliare la maggiore elasticità e funzionalità di una gestione di servizi effettuata a livello locale, con l'imprescindibile intervento da parte di un organo a composizione allargata ai quale sono assegnati il potere decisionale e la funzione di controllo, in modo da assicurare uniformità ed omogeneità di azione all'interno del distretto.

A questo proposito appare rilevante la partecipazione sia dei rappresentanti degli ordini forensi che dei rappresentanti degli enti territoriali. Il loro coinvolgimento viene previsto, da un canto, per dare rilievo alle esigenze proprie dell'avvocatura, la quale offre una rappresentazione diretta della realtà giudiziaria in cui opera; dall'altro, per dare voce alle peculiari esigenze locali, coinvolgendo nell'amministrazione dei servizi anche gli enti direttamente interessati. Si consentirebbe così, ad esempio, la presenza del sindaco del comune in cui ha sede l'ufficio giudiziario interessato, in occasione dell'approvazione del rendiconto per le spese sostenute dal comune stesso per la manutenzione ed il funzionamento dei locali destinati allo stesso ufficio giudiziario.

L'articolo 5 delinea le competenze degli uffici giudiziari periferici e detta le direttive in materia di controlli contabili e sostitutivi.

In particolare, alla lettera *a)* sono previste alcune modifiche alla legge n. 392 del 1941, limitatamente alla regolamentazione del contributo posto a carico dello Stato per le spese sostenute in prima battuta dai comuni, in ordine alla fornitura di servizi agli uffici giudiziari.

La lettera *b)* attribuisce una competenza residuale agli uffici giudiziari per tutti gli atti di gestione del personale non riservati al Ministero o all'ufficio decentrato. A quest'ultimo devono essere comunicati gli atti di maggiore rilievo assunti nella medesima materia, per consentire di verificare la corrispondenza alle disposizioni deliberate dalle Conferenze o emanate dallo stesso ufficio.

La lettera *c)* affida i controlli sugli atti dei nuovi uffici (attualmente di competenza della Ragioneria generale presso il Ministero di grazia e giustizia), nelle ipotesi in cui siano normativamente previsti, alle ragionerie regionali dello Stato. Si è ritenuto, in questo modo, di concentrare la funzione di controllo interno su un organo regionale, onde assicurare una parità di posizioni rispetto al controllo esterno delle delegazioni regionali della Corte dei conti.

Infine la lettera *d)*, per assicurare il regolare svolgimento dell'attività decentrata, ha dotato il sistema di un meccanismo di intervento sostitutivo, riservato al Ministro, nell'ipotesi di reiterata ed ingiustificata inerzia degli uffici periferici.

L'articolo 6, elaborato ed inserito dalla Commissione nell'articolato originario, prevede una riorganizzazione degli uffici giudiziari secondo dei criteri che portano sostanziale chiarezza nei rapporti tra il dirigente amministrativo ed il magistrato posto a capo dell'ufficio giudiziario, nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione e valorizzazione del personale preposto alle cancellerie e alle segreterie giudiziarie. In questo senso il magistrato resta il capo dell'ufficio giudiziario ed a lui spetta il potere di indirizzo e di controllo in materia di organizzazione dell'ufficio giudiziario (lettera *a*). Al funzionario sono attribuite le funzioni amministrative, tecniche e finanziarie, destinate ad assicurare il funzionamento dell'ufficio stesso, con attribuzione delle responsabilità relative alla gestione e ai risultati (lettera *b*). Il coordinamento tra le attribuzioni del magistrato dirigente l'ufficio giudiziario e quelle del funzionario preposto all'ufficio avviene attraverso la redazione congiunta di un programma annuale di lavoro (lettera *c*). È poi prevista la determinazione delle misure e dei provvedimenti tesi a superare contrasti che eventualmente dovessero sorgere tra il magistrato dirigente l'ufficio giudiziario e il funzionario preposto alla cancelleria o alla segreteria (lettera *d*), al fine di evitare soprattutto che i contrasti possano implicare interferenze nell'attività giurisdizionale, secondo quanto rilevato anche dalla I Commissione Affari costituzionali.

L'istituzione di un sistema di gestione dei servizi di tipo decentrato implica la

necessità di delineare un riassetto organizzativo e strutturale del Ministero più aderente al nuovo modello di riferimento. A tal fine, l'articolo 7 delega il Governo a procedere ad un riordinamento delle Direzioni generali e degli uffici centrali, seguendo i criteri della omogeneità di attribuzioni e dell'autonomia, sia funzionale che organizzativa, con la creazione di un apposito dipartimento per i servizi giudiziari (lettera *a*).

Si vogliono, in questo modo, superare le disfunzioni organizzative connesse alla ripartizione di competenze per affari strettamente interdipendenti – come, per esempio, in materia di attrezzature e di personale – fra più articolazioni centrali dello stesso Ministero (lettera *h*). L'unificazione delle attribuzioni, in un'ottica di razionalizzazione delle competenze, giova alla realizzazione di una politica unitaria e mira a prevenire sovrapposizioni e ridondanze di ruoli che, secondo l'esperienza acquisita, limitano fortemente o comunque rallentano la realizzazione dei risultati desiderati.

È stata introdotta, come precedentemente accennato, la differenziazione tra funzioni di *staff* e funzioni di *line* (lettera *c*), mentre viene demandata – secondo le indicazioni della XI Commissione Lavoro – a successivi provvedimenti, adottati ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993, l'organizzazione delle strutture secondo criteri di flessibilità (lettera *a*), l'individuazione delle nuove professionalità e delle relative aree, determinandone il contingente e lo *status* (lettera *e*), l'istituzione di un ruolo centrale del personale del Ministero, il conferimento di incarichi direttivi al personale amministrativo coordinato con il rientro dei magistrati nel proprio ruolo di provenienza nel limite temporale massimo di tre anni e la previsione di norme transitorie per l'inquadramento nei ruoli centrali del Ministero del personale delle cancellerie o segreterie giudiziarie in servizio nello stesso Ministero (lettera *f*). Lo stesso comma affronta la questione dei rapporti tra attribuzioni spettanti a dirigenti amministrativi e magistrati (lettera *g*); quindi prescrive, previa analisi delle funzioni dirigenziali, di assegnare queste ultime a magistrati e dirigenti amministrativi (per i quali è, conseguentemente, prevista la qualifica di dirigente generale e la contemporanea riduzione dei posti di dirigente, onde evitare oneri finanziari non contemplati nel presente disegno di legge), in un quadro di sostanziale parità qualitativa di conferimento di compiti e di responsabilità.

Si tratta di una scelta diretta alla ampia valorizzazione professionale del personale amministrativo, anche attraverso l'individuazione delle specifiche competenze per i diversi settori dell'amministrazione, in un contesto di graduale attribuzione di responsabilità, da condividere con i magistrati, in ordine alla gestione dei servizi connessi con la funzione giudiziaria.

In questo senso viene altresì prevista la presenza, al Ministero, di personale di magistratura e di quello addetto alle cancellerie e segreterie giudiziarie (lettera *i*). La delega, conformemente a quanto previsto dal parere espresso dalla I Commissione Affari costituzionali, riguarda solo gli incarichi dei magistrati presso il Ministero. L'insostituibile esperienza dei magistrati e del personale amministrativo, addetto agli uffici giudiziari, maturata sul campo dell'attività giudiziaria, comporta la necessità di utilizzare tale preziosa risorsa a livello centrale, sia pure entro limiti quantitativi rapportati alle reali esigenze della struttura ministeriale e fissati per i magistrati nel numero massimo di 50 unità – ad esclusione di quanti sono assegnati all'ispettorato generale e alla direzione degli URAG – (lettera *l*) e nell'ambito di periodi massimi di permanenza (lettera *i*), volti ad evitare eccessivi distacchi dalle funzioni tipiche dei magistrati e pericoli di burocratizzazione sia per gli stessi magistrati che per il personale dei ruoli degli uffici giudiziari, il cui lavoro va svolto secondo logiche organizzative flessibili, modulate sulla base della quantità e qualità di risposta giudiziaria richiesta dai cittadini.

La temporaneità degli incarichi al Ministero per i magistrati e per il personale amministrativo dei ruoli periferici non garantirà, però, quella continuità dell'attività

di programmazione, coordinamento, gestione e controllo rimasta alla strutture centrali. A ciò si è inteso ovviare con la costituzione, presso tali strutture, di una dotazione stabile di personale e l'istituzione di un ruolo centrale presso cui iscrivere lo stesso (lettera *f*). La previsione di organici centrali appare, inoltre, giustificata dal fatto che l'attività del Ministero abbraccia anche materie non strettamente inerenti alla funzione di servizio agli uffici giudiziari, quali ad esempio quelle di vigilanza sugli ordini professionali o in tema di stato civile e, ancora, di tenuta della *Gazzetta Ufficiale*.

L'istituzione di tale ruolo dovrebbe essere accompagnata dalla proporzionale riduzione degli attuali organici del personale amministrativo, in modo che l'innovazione si realizzi senza oneri aggiuntivi per il bilancio statale.

Assume, infine, particolare rilievo la proposta di costituire, in linea con le più recenti e positive esperienze di altri settori amministrativi, un comitato con compiti di programmazione, coordinamento e controllo e che sostituirà in tali funzioni anche il consiglio di amministrazione che viene soppresso. Tale Comitato rappresenta i più alti livelli di responsabilità della struttura ministeriale e assicura un'efficace programmazione delle attività, realizzando anche una verifica successiva secondo le linee della politica di intervento fissate dal Ministro. Sempre in una logica di gestione coordinata dei servizi, è attribuita al suddetto comitato l'amministrazione dei servizi del Ministero (ivi compreso il personale) che riguardano tutte le articolazioni centrali rappresentate nel medesimo organismo (lettera *h*).

L'articolo 8 si occupa dei corsi di formazione da istituire presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, di cui si è già detto. Tali corsi periodici sono attivati secondo le procedure previste dall'articolo 29, comma 5, del decreto legislativo n. 29 del 1993. L'obiettivo della formazione è intimamente legato alla prospettiva del decentramento. Quest'ultimo sarebbe destinato al fallimento se non fosse accompagnato dalla ricerca e dal conseguimento di una più elevata professionalità del personale amministrativo, chiamato ad un incisivo impegno ed a compiti di maggiore responsabilità, soprattutto nelle strutture portanti del nuovo sistema. Una rinnovata efficienza dell'istituzione giudiziaria presuppone – forse prima ancora di riforme strutturali – un innalzamento del livello di preparazione del personale amministrativo. Per questo motivo è stata prevista, tra l'altro, la costituzione di un apposito comitato scientifico. I corsi dovranno preparare il personale nuovo assunto e l'aggiornamento, nelle diverse specializzazioni, di ciascun dipendente, nel quadro di una formazione permanente di tutto il personale e di preparazione al passaggio ad altri settori di attività.

L'articolo 9, unitamente all'articolo 13, detta le norme di copertura finanziaria, conformemente a quanto previsto nel parere espresso dalla V Commissione Bilancio.

L'articolo 10 riguarda il procedimento previsto per l'emanazione dei decreti legislativi, alla cui elaborazione parteciperanno, con funzioni di controllo, le Commissioni parlamentari competenti per materia, mentre con l'articolo 11, inserito dalla Commissione, il Governo è delegato ad emanare un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di personale, organizzazione e funzionamento del Ministero della giustizia.

L'articolo 11, introdotto dalla Commissione, prevede che ai posti di diringente preposto alla cancelleria o alla segreteria giudiziaria, in considerazione dei compiti e delle responsabilità attribuiti dalla nuova normativa, trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore della legge, possano essere occupati soltanto da coloro che abbiano superato con successo l'apposito corso di formazione.

L'articolo 12 reca infine una disposizione di carattere transitorio.

Giuseppe DETOMAS, *Relatore*.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

all'articolo 4, comma 1:

alla lettera *a)* sia precisato che il potere di indirizzo attribuito al magistrato dirigente l'ufficio giudiziario riguardi solo l'organizzazione degli uffici;

alla lettera *d)* siano soppresse le parole « che determinino disfunzioni nell'attività giurisdizionale », in quanto tale inciso potrebbe implicare interferenze nello svolgimento dell'attività giurisdizionale;

all'articolo 7, comma 1, lettera *i)*, sia precisato che la delega riguardi solo gli incarichi dei magistrati presso il Ministero di grazia e giustizia, considerato che dovrebbe essere disposta l'abolizione di incarichi di altro genere.

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

dopo l'articolo 8 sia inserito il seguente:

« ART. 8-*bis*. – *(Copertura finanziaria).* 1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 9.511 milioni per l'anno 1997 e in lire 5.975 milioni a decorrere dall'anno 1998, si provvede:

a) quanto a lire 3.861 milioni per l'anno 1997 e a lire 5.975 milioni a decorrere dall'anno 1998 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia;

b) quanto a lire 5.650 milioni per l'anno 1997 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio »;

sia aggiunto in fine il seguente articolo:

ART. 11-*bis*. Dall'esercizio delle deleghe legislative di cui ai precedenti articoli non devono derivare nuovi o maggiori oneri rispetto alla legislazione vigente ».

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

La XI Commissione (Lavoro pubblico e privato),

esaminato il nuovo testo del disegno di legge n. 2199, recante: « Delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero di grazia e giustizia », con le modifiche ed integrazioni introdotte dalla Commissione Giustizia;

pur riconoscendo l'esigenza di procedere ad un progressivo ed autentico decentramento dei servizi dell'Amministrazione giudiziaria e pur riconoscendo l'esigenza di una riforma dell'attuale ordinamento del Ministero di grazia e giustizia, ancora in larga parte regolamentato dal regio decreto n. 2187 del 1927;

sottolineando la necessità di provvedere ad un coordinamento del testo con le procedure di decentramento delle funzioni amministrative della pubblica amministrazione e dei Ministeri previste dal disegno di legge contenente la: « Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa » (AS n. 1124-B), così da rendere omogenea l'operazione di decentramento delle funzioni e delle attribuzioni proprie del Ministero di grazia e giustizia con i principi generali definiti nel summenzionato disegno di legge, pur garantendo il rispetto delle peculiarità e delle specificità

proprie del Ministero di grazia e giustizia (quale, ad esempio, il riconoscimento dei distretti di corte di appello);

esprime, per quanto di competenza,

PARERE CONTRARIO

affinché si definisca una riformulazione del testo che tenga conto delle seguenti indicazioni:

1) è opportuno provvedere ad una riformulazione del testo che rispetti l'impianto normativo e le indicazioni contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993, e delle eventuali successive modificazioni e integrazioni, che prevede, per quanto attiene le disposizioni in materia di rapporto di lavoro del personale della pubblica amministrazione, il criterio della delegificazione e della competenza della contrattazione tra le parti. Tali principi non paiono infatti rispettati in alcuni punti e formulazioni del testo, che prevede norme specifiche anche in materie che dovrebbero essere demandate alla contrattazione o alla predisposizione di regolamenti, come, a titolo esemplificativo, le disposizioni sui dirigenti amministrativi (articolo 2, commi 1 e 2) e sul conferimento di incarichi dirigenziali (articolo 7, comma 1, lettere *f)* e *g)*);

2) in conformità con quanto sopra evidenziato, si ritiene immotivata e quindi non condivisibile la previsione che il rapporto di lavoro del personale dipendente sia disciplinato attraverso contrattazione in specifico comparto;

3) nelle indicazioni delle competenze proprie dell'Amministrazione centrale del Ministero di grazia e giustizia, all'articolo 1, comma 1, lettera *i)*, appare necessario aggiungere, dopo le parole: « provvedimenti in materia retributiva e pensionistica », le parole: « nel rispetto delle norme vigenti relative alla determinazione dei trattamenti retributivi e previdenziali »;

4) si condivide l'esigenza accolta nel testo di una presenza contenuta di magistrati all'interno degli organici del Ministero di grazia e giustizia e si sollecita una ulteriore verifica sia al fine di evitare l'impiego di magistrati in funzioni di contenuto prettamente amministrativo, nell'Amministrazione centrale e nelle sedi periferiche, sia al fine di prevedere l'assegnazione degli stessi attraverso forme consentite diverse dalla richiesta nominativa;

5) all'articolo 8 è infine necessario prevedere – in luogo dell'istituzione di un'apposita Scuola di formazione del personale amministrativo nell'ambito della Scuola superiore della pubblica amministrazione, con autonoma organizzazione e direzione – la organizzazione di specifici corsi per il personale amministrativo del Ministero di grazia e giustizia, nell'ambito della stessa Scuola superiore ».

TESTO
UNIFICATO DELLA COMMISSIONE

—

Delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero di grazia e giustizia.

ART. 1.

(Decentramento dei servizi della giustizia e attività dell'amministrazione centrale).

1. Ferme restando le altre funzioni del Ministero di grazia e giustizia, il Governo è delegato ad adottare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo diretto a realizzare il decentramento dei servizi del Ministero di grazia e giustizia, attuato su base distrettuale e secondo i princìpi e i criteri direttivi di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5.

2. Sono riservati all'amministrazione centrale:

a) il servizio statistico;

b) il servizio del casellario giudiziario centrale;

c) l'emanazione di circolari e la risoluzione di quesiti in materia di servizi giudiziari;

d) la determinazione del contingente di personale amministrativo da destinare ai singoli distretti, nel quadro delle dotazioni organiche esistenti;

e) i bandi di concorso da espletarsi a livello nazionale o distrettuale;

f) i provvedimenti di nomina e di prima assegnazione, salvo che per i concorsi distrettuali;

g) il trasferimento del personale amministrativo tra i diversi distretti e i trasferimenti da e per altre amministrazioni;

h) i passaggi di profili professionali, le risoluzioni del rapporto di impiego e le riammissioni;

i) i provvedimenti in materia retributiva e pensionistica, nel rispetto delle norme vigenti relative alla determinazione dei trattamenti retributivi e previdenziali;

l) i provvedimenti disciplinari superiori al rimprovero verbale e alla censura;

m) i compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo degli uffici periferici.

ART. 2.

(Uffici distrettuali e relative competenze. Princìpi e criteri direttivi).

1. Ai fini del decentramento, il decreto legislativo di cui all'articolo 1 deve prevedere l'istituzione presso la corte d'appello, salvo quanto disposto dall'articolo 4, dell'Ufficio distrettuale dell'amministrazione giudiziaria (UDAG), quale organo decentrato del Ministero.

2. Limitatamente al primo triennio della sua attività, l'UDAG può essere diretto da un dirigente amministrativo, da un magistrato con qualifica non inferiore a magistrato d'appello ovvero da un soggetto estraneo all'amministrazione nominato dal Ministro, con contratto di durata massima triennale, in possesso del diploma di laurea e di specifici e documentati requisiti, ed attestante qualificata attività professionale di direzione tecnica o amministrativa in enti, strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, con esperienza acquisita per almeno cinque anni e comunque non oltre i due anni precedenti a quello dell'assunzione.

3. In materia di personale amministrativo, il decreto legislativo deve prevedere, per gli UDAG, le seguenti competenze:

a) predisposizione, secondo le direttive del Ministro e in base al contingente di personale determinato dal Ministero per ciascun distretto anche in rapporto ai ca-

richi di lavoro, di un progetto biennale di consistenze organiche degli uffici giudiziari del distretto, nel quadro delle dotazioni organiche esistenti, da sottoporre all'approvazione della Conferenza distrettuale di cui all'articolo 3;

b) distribuzione tra gli uffici giudiziari delle unità di personale amministrativo assegnate dal Ministero al distretto;

c) i trasferimenti del personale amministrativo nell'ambito degli uffici giudiziari del distretto, le applicazioni, le supplenze e ogni altro movimento, secondo i criteri fissati dalla Conferenza distrettuale di cui all'articolo 3, in conformità alle direttive emanate annualmente dal Ministro.

4. In materia di beni ed attrezzature, il decreto legislativo deve prevedere, per gli UDAG, le seguenti competenze:

a) acquisto delle attrezzature e loro distribuzione tra gli uffici giudiziari del distretto;

b) predisposizione, previa ricognizione delle esigenze degli uffici giudiziari del distretto, di un piano annuale di distribuzione di fondi assegnati dal Ministero, da sottoporre all'approvazione della Conferenza distrettuale di cui all'articolo 3;

c) approvazione del rendiconto per le spese sostenute dai comuni per la manutenzione ed il funzionamento dei locali destinati ad uffici giudiziari del distretto.

5. In materia di normalizzazione dei servizi di cancelleria, il decreto legislativo deve prevedere, per gli UDAG, le seguenti competenze:

a) verifica, rispetto ai rilievi degli organi ispettivi del Ministero, dell'avvenuta normalizzazione dei servizi nei singoli uffici giudiziari del distretto;

b) redazione e trasmissione al Ministero di un rapporto sull'avvenuta normalizzazione dei servizi ovvero sulle difficoltà che ad essa si frappongono e che non siano superabili in sede locale.

ART. 3.

(Conferenza distrettuale e relative competenze. Princìpi e criteri direttivi).

1. Ai fini del decentramento il decreto legislativo di cui all'articolo 1 deve prevedere l'istituzione, presso ogni distretto di corte d'appello, di un organo collegiale denominato Conferenza distrettuale dell'amministrazione giudiziaria (CODAG), distinto in due sezioni, una per gli uffici giudicanti e l'altra per gli uffici requirenti, presieduta dal presidente della corte d'appello o dal procuratore generale presso la corte d'appello e composta, in posizione di pari dignità, dal dirigente dell'UDAG, dai capi degli uffici giudiziari del distretto, dai dirigenti delle rispettive cancellerie e segreterie giudiziarie, dai presidenti dei consigli dell'ordine degli avvocati, da due rappresentanti del consiglio giudiziario. Il decreto legislativo deve prevedere altresì la partecipazione alla CODAG di rappresentanti degli enti territoriali individuati in relazione alle competenze attribuite alla Conferenza.

2. In materia di personale, di beni e di attrezzature il decreto legislativo deve prevedere, per la CODAG, le seguenti competenze:

a) approvazione delle piante organiche del personale amministrativo sulla base dei progetti predisposti dall'UDAG;

b) determinazione dei criteri, in conformità alle direttive emanate annualmente dal Ministro, per i trasferimenti relativi a personale amministrativo all'interno del distretto;

c) approvazione del piano annuale di distribuzione tra gli uffici giudiziari del distretto dei fondi assegnati o accreditati sulla base dei progetti predisposti dall'UDAG.

ART. 4.

(Decentramento per le regioni Sicilia e Valle d'Aosta).

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1 deve prevedere l'istituzione, nella regione

Sicilia, di due Uffici regionali dell'amministrazione giudiziaria e di due Conferenze regionali dell'amministrazione giudiziaria con sede, per la Sicilia occidentale a Palermo, per la Sicilia orientale a Catania, nonché l'attribuzione di controlli contabili e di legittimità sugli atti di tali uffici alla Ragioneria regionale dello Stato di Palermo.

2. Il decreto legislativo deve inoltre prevedere l'istituzione nella regione Valle d'Aosta di un Ufficio regionale dell'amministrazione giudiziaria e di una Conferenza regionale dell'amministrazione giudiziaria con sede ad Aosta presieduta, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, dal presidente del tribunale.

ART. 5.

(Competenze degli uffici giudiziari. Controlli contabili e sostitutivi).

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1 deve prevedere:

a) l'anticipazione dei contributi semestrali, dovuti ai comuni secondo la legge 24 aprile 1941, n. 392, la corresponsione del saldo dopo la presentazione del rendiconto con eventuale conguaglio a carico del contributo da assegnare nell'anno successivo, l'accorpamento della gestione delle spese per gli uffici giudiziari aventi sede nella stessa città e facenti capo a più enti;

b) l'attribuzione a ciascun ufficio giudiziario della competenza in materia di atti di gestione del personale, salvo quelli riservati al Ministero e all'UDAG, con l'obbligo di comunicare a tale Ufficio gli atti di maggiore rilievo concernenti la gestione del personale;

c) l'attribuzione dei controlli contabili sulla gestione dell'UDAG, ove previsti, alle Ragionerie regionali dello Stato;

d) l'istituzione di un controllo sostitutivo da parte del Ministro nei casi di grave e persistente omissione degli organi decentrati o dei singoli uffici, secondo le rispettive competenze, specificandone condizioni e modalità.

ART. 6.

(Riorganizzazione degli uffici giudiziari).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo diretto a realizzare la riorganizzazione degli uffici giudiziari con l'osservanza dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) attribuire al magistrato dirigente l'ufficio giudiziario il potere di indirizzo e di controllo in materia di organizzazione dell'ufficio;

b) assegnare al funzionario preposto all'ufficio di cancelleria o di segreteria le funzioni relative alla gestione amministrativa, tecnica e finanziaria, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, destinate ad assicurare il funzionamento dell'ufficio giudiziario, con l'attribuzione, in capo allo stesso funzionario, delle responsabilità della gestione e dei relativi risultati;

c) stabilire le modalità di formulazione di un programma delle attività dell'ufficio e delle sue eventuali modifiche che nel corso dell'anno si rendano necessarie per effetto di mutate esigenze o situazioni, predisposto dal magistrato dirigente l'ufficio giudiziario e dal funzionario preposto all'ufficio di cancelleria;

d) determinare le misure e stabilire i provvedimenti necessari per superare eventuali contrasti.

ART. 7.

(Riforma del Ministero di grazia e giustizia).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei criteri contenuti nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, un decreto legisla-

tivo per la riforma del Ministero di grazia e giustizia, con l'osservanza dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) riorganizzare le direzioni generali e gli uffici centrali secondo modelli che assicurino a ciascuna struttura omogeneità di attribuzioni e autonomia organizzativa e funzionale adeguata alle specifiche aree di intervento, con la costituzione di uno specifico dipartimento per i servizi giudiziari;

b) attribuire in ogni caso alla medesima struttura le competenze in materia di personale e di attrezzature;

c) diversificare le funzioni di *staff* e di *line* e fornire criteri generali e princìpi uniformi per la disciplina degli uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro, in funzione di supporto e di raccordo tra organo di direzione politica e amministrazione;

d) demandare a successivi provvedimenti, adottati ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, l'organizzazione delle strutture secondo criteri di flessibilità, per consentire sia lo svolgimento dei compiti permanenti sia il perseguimento di specifici obiettivi e mansioni;

e) demandare a successivi provvedimenti, adottati ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, l'individuazione delle esigenze di nuove professionalità per compiti di natura tecnica in rapporto alle attività dell'amministrazione, nonché la determinazione delle relative aree, del contingente e dello *status*;

f) demandare a successivi provvedimenti, adottati ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni:

1) l'istituzione di un ruolo centrale, comprensivo del personale amministrativo e tecnico del Ministero e degli UDAG, nonché dei livelli dirigenziali, con riduzione degli attuali organici del personale amministrativo;

2) il conferimento con criteri di gradualità di incarichi direttivi al personale amministrativo, da coordinare con il contestuale e altrettanto graduale rientro dei magistrati nel proprio ruolo organico, nel limite temporale massimo di tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo;

3) la previsione di norme transitorie per l'inquadramento nei ruoli centrali del Ministero del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie in servizio nello stesso Ministero o negli uffici giudiziari;

g) identificare le funzioni dirigenziali in rapporto alle reali necessità delle strutture e disciplinarne l'attribuzione, in un quadro complessivo di pari dignità, a magistrati e a dirigenti amministrativi, prevedendo, per questi ultimi, la qualifica di dirigente generale, con contestuale riduzione nelle piante organiche di posti di dirigente, e comunque in numero non superiore a dieci;

h) istituire un comitato con compiti di programmazione, di coordinamento e di controllo, composto dal capo di gabinetto e dai titolari responsabili delle unità amministrative centrali; sopprimere il Consiglio di amministrazione trasferendone le attribuzioni relative alla programmazione, al coordinamento e al controllo al comitato e le altre alle strutture organizzative competenti per materia;

i) disciplinare gli incarichi presso il Ministero dei magistrati e del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, le condizioni per il conferimento, i limiti temporali di durata, che comunque non possono superare i cinque anni prorogabili per una sola volta per un biennio su richiesta del Ministro, motivata da particolari esigenze dell'amministrazione, tenuto conto delle attitudini e della peculiare esperienza del magistrato; la durata complessiva degli incarichi presso il Ministero ricoperti non consecutivamente non potrà in ogni caso superare il periodo massimo di dieci anni;

l) prevedere che i magistrati a cui sono attribuiti incarichi ministeriali, compresi quelli presso l'ufficio legislativo, non superino il numero massimo di cinquanta, con esclusione dei magistrati assegnati all'ispettorato generale e di quelli collocati fuori dal ruolo organico della magistratura, assegnati alla dirigenza dell'UDAG;

m) prevedere per il Ministero di grazia e giustizia la nuova denominazione di Ministero della giustizia e per il Ministro di grazia e giustizia la nuova denominazione di Ministro della giustizia considerando tutti i richiami normativi al Ministero di grazia e giustizia e al Ministro di grazia e giustizia riferiti rispettivamente al Ministero della giustizia ed al Ministro della giustizia.

ART. 8.

(Corsi di formazione).

1. Con regolamento adottato ai sensi del comma 5 dell'articolo 29 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, è disciplinato lo svolgimento, presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, di specifici corsi periodici per la formazione del personale amministrativo del Ministero di grazia e giustizia, secondo gli indirizzi formulati da un apposito comitato scientifico.

ART. 9.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 9.511 milioni per l'anno 1997 e in lire 5.975 milioni a decorrere dall'anno 1998, si provvede:

a) quanto a lire 3.861 milioni per l'anno 1997 e a lire 5.975 milioni a decorrere dall'anno 1998 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno

1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia;

b) quanto a lire 5.650 milioni per l'anno 1997 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia.

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

ART. 10.

(Procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi).

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo trasmette alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui alla presente legge, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Le Commissioni esprimono il loro parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione.

2. Il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminati i pareri, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, gli schemi dei decreti legislativi per il parere definitivo, che deve essere espresso nel successivo termine di trenta giorni, scaduto il quale il Governo emana comunque i decreti legislativi.

ART. 11.

(Testo unico).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, un testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di personale, organizza-

zione e funzionamento del Ministero di grazia e giustizia, apportando le modifiche necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse ed indicando espressamente tutte le disposizioni abrogate. Nel medesimo testo unico potranno altresì essere ricomprese eventuali disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi previsti dalla presente legge, nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi in essa indicati.

2. Entro il trecentesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo trasmette lo schema di testo unico alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Le Commissioni esprimono il loro parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione.

ART. 12.

(Norma transitoria).

1. I dirigenti preposti alle cancellerie o alle segreterie giudiziarie, trascorsi cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, saranno nominati solo tra coloro che hanno superato con esito favorevole il corso di formazione presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione.

ART. 13.

(Divieto di maggiori oneri).

1. Dall'esercizio delle deleghe legislative di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente.

DISEGNO DI LEGGE
n. 2199

—

ART. 1.

(Decentramento dei servizi della giustizia e attività dell'amministrazione centrale).

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a realizzare il decentramento dei servizi del Ministero di grazia e giustizia, attuato su basi regionali e secondo i princìpi e i criteri direttivi di cui agli articoli da 2 a 5.

2. Sono riservati all'amministrazione centrale:

a) il servizio statistico;

b) il servizio del casellario giudiziario centrale;

c) l'emanazione di circolari e la risoluzione di quesiti in materia di servizi giudiziari;

d) la determinazione del contingente di personale amministrativo da destinare alle singole regioni, nel quadro delle dotazioni organiche esistenti;

e) i bandi di concorso da espletarsi a livello nazionale o regionale;

f) i provvedimenti di nomina e di prima assegnazione, salvo che per i concorsi regionali;

g) il trasferimento del personale amministrativo tra le diverse regioni e i trasferimenti da e per altre amministrazioni;

h) i passaggi di profili professionali, le risoluzioni del rapporto di impiego e le riammissioni;

i) i provvedimenti in materia retributiva e pensionistica;

l) i provvedimenti disciplinari superiori al rimprovero verbale e alla censura;

m) i compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo degli uffici periferici.

ART. 2.

(Uffici regionali e relative competenze. Princìpi e criteri direttivi).

1. Ai fini del decentramento, i decreti legislativi devono prevedere l'istituzione presso la corte di appello del capoluogo di ogni regione, salvo quanto disposto dall'articolo 5, dell'Ufficio regionale dell'amministrazione giudiziaria (URAG), quale organo decentrato del Ministero. L'Ufficio è diretto da un dirigente amministrativo, di livello inferiore a quello dirigenziale generale, o, limitatamente al primo quinquennio della sua attività, da un magistrato con qualifica non inferiore a magistrato di appello, collocato fuori del ruolo organico della magistratura.

2. In materia di personale amministrativo, i decreti legislativi devono prevedere, per gli uffici URAG, le seguenti competenze:

a) predisposizione, secondo le direttive del Ministro e in base al contingente di personale determinato dal Ministero per ciascuna regione anche in rapporto ai carichi di lavoro, di un progetto biennale di consistenze organiche degli uffici giudiziari della regione, nel quadro delle dotazioni organiche esistenti, da sottoporre all'approvazione della Conferenza regionale di cui all'articolo 3;

b) distribuzione tra gli uffici giudiziari delle unità di personale amministrativo assegnate dal Ministero alla regione;

c) i trasferimenti del personale amministrativo nell'ambito degli uffici giudiziari della regione, le applicazioni, le supplenze e ogni altro movimento, secondo i criteri fissati dalla Conferenza regionale di cui all'articolo 3, in conformità alle direttive emanate annualmente dal Ministro.

3. In materia di beni ed attrezzature, i decreti legislativi devono prevedere, per gli uffici URAG, le seguenti competenze:

a) acquisto delle attrezzature e loro distribuzione tra gli uffici giudiziari della regione;

b) predisposizione, previa ricognizione delle esigenze degli uffici giudiziari della regione, di un piano annuale di distribuzione di fondi assegnati dal Ministero, da sottoporre all'approvazione della Conferenza regionale;

c) approvazione del rendiconto per le spese sostenute dai comuni per la manutenzione ed il funzionamento dei locali destinati ad uffici giudiziari della regione.

4. In materia di normalizzazione dei servizi di cancelleria, i decreti legislativi devono prevedere, per gli uffici URAG, le seguenti competenze:

a) verifica, rispetto ai rilievi degli organi ispettivi del Ministero, dell'avvenuta normalizzazione dei servizi nei singoli uffici giudiziari della regione;

b) redazione e trasmissione al Ministero di un rapporto sull'avvenuta normalizzazione dei servizi ovvero sulle difficoltà che ad essa si frappongono e che non siano superabili in sede locale.

ART. 3.

(Conferenza regionale e relative competenze. Princìpi e criteri direttivi).

1. Ai fini del decentramento i decreti legislativi devono prevedere l'istituzione, presso la corte di appello del capoluogo di ogni regione e salvo quanto disposto dall'articolo 5, di un organo collegiale denominato Conferenza regionale dell'amministrazione giudiziaria (CRAG), distinto in due sezioni, una per gli uffici giudicanti e l'altra per gli uffici requirenti, presieduta dal presidente della corte di appello o dal procuratore generale e composta, in posizione di pari dignità, dal dirigente dell'URAG, dai capi degli uffici giudiziari della regione, dai dirigenti delle rispettive cancellerie e segreterie giudiziarie, dai presidenti dei consigli dell'ordine degli avvocati e procuratori, da due rappresentanti del consiglio giudiziario. I decreti legislativi devono prevedere altresì la partecipazione alla CRAG di rappresentanti degli enti territoriali individuati in relazione alle materie attribuite alla Conferenza.

2. In materia di personale, di beni e di attrezzature i decreti legislativi devono prevedere, per la Conferenza regionale dell'amministrazione giudiziaria, le seguenti competenze:

a) approvazione delle piante organiche del personale amministrativo sulla base dei progetti predisposti dall'URAG;

b) determinazione dei criteri, in conformità delle direttive emanate annualmente dal Ministro, per i trasferimenti relativi a personale amministrativo all'interno della regione;

c) approvazione del piano annuale di distribuzione tra gli uffici giudiziari della regione dei fondi assegnati o accreditati sulla base dei progetti predisposti dall'URAG.

ART. 4.

(Competenze degli uffici giudiziari. Controlli contabili, di legittimità e sostitutivi).

1. I decreti legislativi devono prevedere:

a) l'anticipazione dei contributi semestrali, dovuti ai comuni secondo la legge 24 aprile 1941, n. 392, la corresponsione del saldo dopo la presentazione del rendiconto con eventuale conguaglio a carico del contributo da assegnare nell'anno successivo, l'accorpamento della gestione delle spese per gli uffici giudiziari aventi sede nella stessa città e facenti capo a più enti;

b) l'attribuzione a ciascun ufficio giudiziario della competenza in materia di atti di gestione del personale, salvo quelli riservati al Ministero e all'URAG, con l'obbligo di comunicare a tale ufficio regionale

gli atti di maggiore rilievo concernenti la gestione del personale;

c) l'attribuzione dei controlli contabili e di legittimità sulla gestione dell'URAG, ove previsti, alle Ragionerie regionali dello Stato;

d) l'istituzione di un controllo sostitutivo da parte del Ministro nei casi di grave e persistente omissione degli organi decentrati o dei singoli uffici, secondo le rispettive competenze, specificando condizioni e modalità.

ART. 5.

(Decentramento per la regione Sicilia).

1. I decreti legislativi devono prevedere l'istituzione, nella regione Sicilia, di due Uffici regionali dell'amministrazione giudiziaria e di due Conferenze regionali con sede, per la Sicilia occidentale a Palermo, per la Sicilia orientale a Catania, nonché l'attribuzione di controlli contabili e di legittimità sugli atti di tali uffici alla Ragioneria regionale dello Stato di Palermo.

ART. 6.

(Riforma del Ministero di grazia e giustizia).

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei criteri contenuti nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, uno o più decreti legislativi per la riforma del Ministero di grazia e giustizia, nell'osservanza dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) riorganizzare le direzioni generali e gli uffici centrali secondo modelli che assicurino a ciascuna struttura omogeneità di attribuzioni e autonomia organizzativa e funzionale adeguata alle specifiche aree di intervento;

b) attribuire in ogni caso alla medesima struttura le competenze in materia di personale e di attrezzature;

c) diversificare le funzioni di *staff* e di *line*, e fornire criteri generali e princìpi uniformi per la disciplina degli uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro, in funzione di supporto e di raccordo tra organo di direzione politica e amministrazione;

d) organizzare le strutture secondo criteri di flessibilità, per consentire sia lo svolgimento dei compiti permanenti, sia il perseguimento di specifici obiettivi e mansioni;

e) individuare le esigenze di nuove professionalità per compiti di natura tecnica in rapporto alle attività dell'amministrazione, determinandone le aree, il contingente e i relativi *status*;

f) istituire un ruolo di personale centrale, comprensivo del personale amministrativo e tecnico del Ministero e degli URAG nonché dei livelli dirigenziali; prevederne la consistenza mediante riduzione degli attuali organici del personale amministrativo;

g) identificare le funzioni dirigenziali in rapporto alle reali necessità delle strutture e disciplinarne l'attribuzione, in un quadro complessivo di pari dignità, a magistrati e a dirigenti amministrativi, prevedendo, per questi ultimi, la qualifica di dirigente generale, con contestuale riduzione nelle piante organiche di posti di dirigente, e comunque in numero non superiore a dieci;

h) istituire un Comitato con compiti di programmazione, di coordinamento e di controllo, composto dal Capo di Gabinetto e dai titolari responsabili delle unità amministrative centrali; istituire, alle dipendenze di detto Comitato, un ufficio di gestione del personale e di servizi del Ministero;

i) disciplinare gli incarichi ministeriali dei magistrati e del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, le condizioni per il conferimento, i limiti temporali di durata.

ART. 7.

(Scuola di formazione).

1. Il Governo è delegato a emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore delle presente legge, uno o più decreti legislativi per la costituzione di una Scuola di formazione del personale amministrativo, nell'ambito della Scuola superiore della pubblica amministrazione, prevedendo:

a) una sede centrale e le sedi periferiche;

b) gli organi di direzione amministrativa e tecnica, affidati a personale amministrativo;

c) un Comitato direttivo composto, oltre che dal personale amministrativo di cui alla lettera *b)*, da docenti universitari, magistrati e avvocati.

ART. 8.

(Procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi).

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo trasmette alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui alla presente legge, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Le Commissioni esprimono il loro parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione, indicando specificamente le eventuali norme che non ritengono rispondenti alle direttive della delega.

2. Il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminati i pareri, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, gli schemi dei decreti legislativi per il parere definitivo, che va espresso nel successivo termine di trenta giorni, scaduto il quale il Governo emana comunque i decreti legislativi.

3. Nel termine di un anno, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla presente legge, possono essere emanate, con analoghi provvedimenti, disposizioni correttive ed integrative nelle materie di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 6 e 7, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi in essi indicati, previo parere delle Commissioni parlamentari di cui al comma 1.

PROPOSTA DI LEGGE
n. 3087,
d'iniziativa del deputato Marengo

—

ART. 1.

1. L'articolo 17 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, si applica anche ai dirigenti amministrativi dell'amministrazione giudiziaria del Ministero di grazia e giustizia.

2. L'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, è abrogato.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

DDL13-2199A
Lire 1000