SENATO DELLA REPUBBLICA XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 48

Emendamenti al disegno di legge A.S. 1296: "Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e disposizioni in materia di organico della Corte di cassazione e di conferimento delle funzioni di legittimità"

Legge delega, Corte di cassazione, ordinamento giudiziario

Aprile 2003

INDICE

Emendamenti all'articolo 1	1
Emendamenti all'articolo 2	8
Emendamenti all'articolo 3	9
Emendamenti all'articolo 5	14
Emendamenti all'articolo 6	14
Emendamenti all'articolo 7	15
Emendamenti soppressivi degli articoli 9, 10 e 11 pag.	16
Emendamenti all'articolo 12 pag.	16
Emendamenti all'articolo 13pag.	16

EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 1

Emendamento 1.1000

L'emendamento modifica la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1, prevedendo una nuova articolazione delle funzioni dei magistrati e della relativa progressione economica. Le prime vengono suddivise in 12 posizioni e le seconda si articola in sette classi. Viene, poi, previsto che la nuova articolazione sia applicata al personale in servizio salvaguardando il migliore trattamento economico già conseguito e stabilendo le classi economiche da attribuire ai magistrati che superino i concorsi previsti nel successivo numero 11.

Il numero 3 dell'emendamento prevede che fino all'ottavo anno dall'ingresso in magistratura possano essere svolte le funzioni di primo grado, che dopo l'ottavo anno possano essere svolte le funzioni di secondo grado e che dopo quindici anni possano essere svolte le funzioni di legittimità. Queste ultime, inoltre, ed anche quelle direttive, devono essere attribuite dal Consiglio Superiore della Magistratura previo concorso; le funzioni semidirettive giudicanti sono invece attribuite previa valutazione dei titoli.

Il numero 4 prevede che i concorsi per l'accesso alla magistratura siano distinti per funzioni requirenti o giudicanti. Il numero 5 prevede che dopo cinque anni si possa transitare dalla funzione requirente a quella giudicante e viceversa previo svolgimento di specifici concorsi. Il numero 6 prevede che il mutamento delle funzioni da giudicanti a requirenti e viceversa debba essere richiesto per posti vacanti in sedi giudiziarie diverse, che i magistrati in servizio possano richiedere tale mutamento in assenza del requisito dei cinque anni nelle diverse funzioni ed entro un anno dall'entrata in vigore delle nuove norme.

Il numero 7 indica la corrispondenza fra la nuova articolazione delle funzioni e quelle attualmente previste fino alla funzione direttiva di secondo grado. I numeri 8 e 8-bis concernono i concorsi per gli incarichi direttivi e le valutazioni per quelli semi direttivi. Il numero 9 riguarda la durata degli incarichi direttivi. Il numero 10 indica la corrispondenza fra la nuova articolazione delle funzioni e quelle attualmente previste per le funzioni direttive di legittimità e superiori. Il numero 11 concerne la copertura dei posti vacanti nelle funzioni e l'istituzione delle commissioni per lo svolgimento dei concorsi. Il numero 12 stabilisce la durata delle commissioni per lo svolgimento dei concorsi. Il numero 13 stabilisce la durata massima di permanenza in servizio dei magistrati nello stesso ufficio. Il numero 14 detta disposizioni per individuare le competenze dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari. Il numero 15 concerne il requisito della partecipazione al corso di formazione presso la Scuola superiore delle professioni giuridiche per la partecipazione ad alcuni concorsi.

La RT precisa che la nuova articolazione della carriera dei magistrati corrisponde all'attuale meccanismo di progressione economica e, quindi, non reca nuovi oneri a carico del bilancio. L'insorgenza di nuovi oneri è invece connessa alla possibilità di accesso alle funzioni di secondo grado (numero 11, lettere h) e i) e a quelle di legittimità (numero 11, lettera n).

Il primo caso riguarda i magistrati con otto anni di anzianità che possono concorrere all'assegnazione del 75 per cento dei posti giudicanti e requirenti di secondo grado, conseguendo la quinta classe stipendiale prevista per la fascia di anzianità dai tredici ai venti anni.

Il secondo caso riguarda i magistrati che possono concorrere al 75 per cento dei posti con funzioni di legittimità, avendo esercitato le funzioni di secondo grado da sette anni, oppure con anzianità complessiva di quindici anni.

Il conseguimento della sesta classe stipendiale avverrebbe, in tal caso, in anticipo rispetto alla fascia prevista per tale classe (da venti a ventotto anni di anzianità).

Per quanto riguarda la nuova articolazione della carriera dei magistrati non sembra che ne possano derivare nuovi oneri (se non per gli specifici casi trattati successivamente), atteso che nelle disposizioni proposte non si introducono nuovi livelli retributivi né si modificano quelli attualmente previsti e nemmeno si stabiliscono nuovi organici. La nuova articolazione, inoltre, ripercorre l'attuale scansione delle anzianità utili per la progressione economica. Si osserva, comunque, anche per gli eventuali riflessi finanziari che ne possono derivare, che le lettere b) e c) del numero 2 dell'articolo 1 fanno riferimento al termine "classe stipendiale" che non corrisponde al termine "classe di anzianità" utilizzato nella lettera a) dello stesso numero.

Circa il personale che accede alle funzioni di secondo grado o di legittimità in anticipo rispetto all'anzianità prevista, la RT quantifica l'onere conseguente ipotizzando l'assegnazione di 100 posti per le funzioni di secondo grado e 14 posti per le funzioni di legittimità. Per i primi, l'onere consisterebbe in una differenza stipendiale pari a 20.750 euro annui da moltiplicare per 100 posti, per complessivi 2.075.087 euro annui. Per i secondi, la differenza stipendiale di 27.700,88 euro annui moltiplicata per i 14 posti previsti darebbe un onere di 387.812 euro annui

Al riguardo, si osserva che le disposizioni proposte alle lettere h) i) ed n) del numero 11 concernono le modalità di copertura dei posti vacanti in determinate funzioni che, in mancanza delle nuove norme, sarebbero stati comunque attribuiti in base al decorso del tempo. L'insorgenza dell'onere è connessa dalla RT alla decisione di coprire in un determinato anno un certo numero di posti vacanti. Pertanto, al fine di valutare la correttezza dell'impostazione della RT e della quantificazione dell'onere, occorrerebbe avere

indicazioni sulla differenza annuale tra i posti che si mettono a concorso e i posti che si sarebbero conferiti nella stessa classe a seguito del mero raggiungimento delle soglie di anzianità di servizio, posto sui quali è presumibilmente parametrato lo stanziamento di bilancio a legislazione vigente.

Per quanto riguarda l'istituzione di commissioni di esame per il passaggio alle varie funzioni, la RT specifica che il loro numero ammonta a sei, composte ognuna da tre professori universitari e di un numero variabile di magistrati da cinque a dieci.

La composizione delle commissioni e il numero di riunioni annue per ciascuna commissione sono individuate dalla RT secondo lo schema che segue:

Tipo commissione di esame	Magistrati	Esterni	Sedute/anno
Funzioni giudicanti 1° gr	5	3	12
Funzioni requirenti 1° gr	5	3	12
Funzioni giudicanti 2° gr	6	3	12
Funzioni requirenti 2° gr	6	3	12
Funzioni legittimità	5	3	5
Funzioni direttive	10	3	10

Gli elementi assunti dalla RT per calcolare le spese per il funzionamento delle commissioni sono riepilogati nella tabella seguente:

SPESE PER I COMPONENTI DELLE	
COMMISSIONI (in euro) Gettone di presenza pro capite e per seduta	376,87
Rimborso spese componenti fuori sede (2/3 del totale):	
Costo medio viaggio A/R	250
Costo 1 pernottamento	150
Costo vitto per due giornate	122
Totale rimborso spese componenti commissioni pro capite e per seduta	522
SPESE TRASFERTE MAGISTRATI PARTECIPANTI AI CONCORSI (passaggio funzione requirente giudicante 160	
unità; funzioni 2° grado 330 unità; funzioni legittimità 36 unità)	
Costo medio viaggio A/R pro capite (in euro)	100
Costo 1 pernottamento pro capite (in euro)	150
Costo vitto per due giornate pro capite (in euro)	60
TOTALE PRO CAPITE (in euro)	310

Sulla base di questi elementi la RT quantifica gli oneri per le diverse commissioni, per i quali occorrerebbe chiarire il carattere permanente anche ai fini della definizione della copertura, come di seguito specificato:

CONCORSI PER PASSAGGIO FUNZIONE REQUIRENTE E GIUDICANTE

		Oneri (in euro)	
Numero commissioni	2		
Numero componenti	16	72.359,04	
per gettoni di presenza			
Di cui fuori sede per	10	62.640,00	
rimborsi spese			
Numero sedute per	12		
anno			
Costo totale annuo			
delle due commissioni		134.999,04	
Numero partecipanti ai			
concorsi	160		
Costo per partecipante			
(in euro)	310		
Costo totale		49.600,00	
partecipanti			
Costo totale annuo		184.599,04	
concorsi			

CONCORSI PER FUNZIONI DI SECONDO GRADO REQUIRENTI E GIUDICANTI

		Oneri (in euro)	
Numero commissioni	2	, ,	
Numero componenti	18	81.403,92	
per gettoni di presenza			
Di cui fuori sede per	12	75.168,00	
rimborsi spese			
Numero sedute per	12		
anno			
Costo totale annuo			
delle due commissioni		156.571,92	
Numero partecipanti ai			
concorsi	330		
Costo per partecipante			
(in euro)	310		
Costo totale		102.300,00	
partecipanti			
Costo totale annuo		258.871,92	
concorsi			

CONCORSI PER FUNZIONI DI LEGITTIMITA'

		Oneri (in euro)	
Numero commissioni	1	, , ,	
Numero componenti	8	15.074,80	
per gettoni di presenza			
Di cui fuori sede per	5	13.050,00	
rimborsi spese			
Numero sedute per	5		
anno			
Costo totale annuo			
della commissione		28.124,80	
Numero partecipanti ai			
concorsi	54		
Costo per partecipante			
(in euro)	310		
Costo totale		16.740,00	
partecipanti			
Costo totale annuo		44.864,80	
concorsi			

CONCORSI PER LE FUNZIONI DIRETTIVE

		Oneri (in euro)	
Numero commissioni	1		
Numero componenti	13	48.993,10	
per gettoni di presenza			
Di cui fuori sede per	8	41.760,00	
rimborsi spese			
Numero sedute per	10		
anno			
Costo totale annuo			
della commissione		90.753,10	
Numero partecipanti ai			
concorsi	50		
Costo per partecipante			
(in euro)	310		
Costo totale		15.500,00	
partecipanti			
Costo totale annuo		106.2253,10	
concorsi			

Al riguardo, si osserva che emerge una mancata corrispondenza fra il numero di partecipanti ai concorsi per le funzioni di legittimità indicato, inizialmente, dalla RT in 36 unità e poi, nella quantificazione delle spese distinte

per concorsi, in 54 unità. Inoltre, la RT non fornisce elementi per valutare la congruità della previsione riportata e relativa al numero dei partecipanti ai concorsi.

Vi è da rilevare anche una sensibile differenza nelle spese di vitto, alloggio e viaggio fra i componenti delle commissioni di concorso e i partecipanti agli stessi, rispetto alla quale sarebbe opportuno un chiarimento da parte del Governo.

Emendamento 1.2000

La modifica proposta con l'emendamento delega il Governo a riorganizzare l'ufficio del pubblico ministero.

Non sembrano sussistere elementi per desumerne effetti finanziari.

Emendamento 1.3000

Le modifiche proposte non comportano effetti finanziari.

EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 2

Emendamento 2.1000

Le modifiche proposte al comma 1 sostituiscono le lettere *a*) e *b*).

Con le lettere *aa*) si introduce una nuova disciplina dell'ammissione ai concorsi per la magistratura. Fra coloro che sono ammessi ai concorsi si prevede vi sia anche chi ha conseguito l'idoneità a seguito della frequenza del corso di preparazione *post* laurea presso la Scuola della magistratura di cui all'articolo 3 del disegno di legge.

La rilevanza finanziaria della modifica proposta sarà esaminata in relazione al predetto articolo 3.

Con le lettere *ab*) si delega il Governo a disciplinare la composizione delle commissioni esaminatrici per i concorsi. Nel testo originario del disegno di legge si prevedeva, nella lettera *b*) del comma 1, la composizione delle commissioni ripartendola fra magistrati in servizio e professori universitari. Si sottolinea che non vengono previsti nel testo criteri ai fini della individuazione dei relativi oneri, che non possono essere esclusi.

Viene, altresì, introdotto il comma 2 dell'articolo 2, con il quale si modifica la disciplina relativa alla nomina a consigliere di Stato.

L'emendamento proposto non viene esaminato dalla RT e non sembra, ad un primo esame, comportare effetti finanziari.

EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 3

Emendamento 3.1000

La modifica proposta sostituisce l'articolo 3 del disegno di legge.

Viene prevista l'istituzione della Scuola superiore delle professioni giuridiche quale ente autonomo, ma con il vincolo di utilizzare personale del Ministero della giustizia e risorse finanziarie a carico del medesimo Ministero. Viene, inoltre, prevista la formazione di un comitato di direzione composto da sette membri.

L'emendamento proposto contempla, poi, che la Scuola programmi annualmente corsi destinati ai magistrati della durata di due mesi e corsi specifici per la formazione alle funzioni di secondo grado e di legittimità.

Viene previsto il diritto del magistrato ad un periodo di congedo retribuito di durata pari a quella del corso e che questo possa essere ripetuto trascorsi tre anni.

Si stabilisce, inoltre, che:

- vengano istituite tre sedi a competenza interregionale;
- si svolgano annualmente selezioni per la partecipazione ad un corso biennale di preparazione ai concorsi per l'ammissione in magistratura e agli esami di idoneità alla professione di avvocato con relativa disciplina per la ripartizione dei posti disponibili nel corso e la previsione che si possa ripetere il secondo anno di corso;
- i magistrati che non hanno sostenuto concorsi per le funzioni di secondo grado e di legittimità siano sottoposti a valutazione da parte del CSM al compimento del tredicesimo, ventesimo e ventottesimo anno di carriera.

La RT sottolinea che le modifiche all'articolo 3 determinano sia maggiori entrate che un incremento degli oneri.

Circa le prime, la RT chiarisce che i corsi destinati agli aspiranti uditori giudiziari ed avvocati determineranno maggiori entrate quantificate in 500.000 euro per il primo anno e 1 milione di euro a decorrere dal secondo anno. La RT arriva a tale quantificazione considerando un numero di partecipanti ai corsi pari a 500 e un costo di accesso di 1.000 euro l'anno.

Al riguardo, si osserva che nelle modifiche proposte con gli emendamenti in esame non si fa menzione del fatto che la partecipazione ai corsi in questione è a titolo oneroso. Sarebbe opportuno un chiarimento da parte del Governo sul punto, in quanto ciò inerisce sulle valutazioni circa l'onere netto delle proposte di cui all'emendamento.

Circa le modifiche che incrementano gli oneri, la RT analizza i costi per l'apertura delle sedi con competenza interregionale ripartendoli fra spese per gli arredi e le attrezzature e spese di funzionamento. Le prime vengono quantificate in 816.000 euro l'anno per la sede centrale e 300.000 euro l'anno per ognuna

delle sedi decentrate; le seconde sono quantificate in 1.933.500 euro l'anno per la sede centrale e 600.000 euro l'anno per le sedi decentrate.

Al riguardo, si osserva che la RT al testo originario del disegno di legge valutava in 4.131.655 euro le spese di primo impianto per la scuola centrale (l'unica prevista in quel testo), fra le quali 2.065.827 euro corrispondevano a spese di allestimento dei locali e di adeguamento alle norme di sicurezza.

Nell'attuale valutazione della RT si fa riferimento ad arredi ed attrezzature da acquisire in locazione finanziaria, ma non si chiarisce se si prevede che vi saranno egualmente spese per l'allestimento dei locali e per la messa in sicurezza, per le quali, presumibilmente, non si potrà far ricorso alla locazione finanziaria.

Occorrerebbe pertanto una valutazione del Governo, anche considerando che le modifiche proposte portano a quattro il numero delle sedi della scuola per le quali si verificherebbe tale tipo di spesa.

Circa le spese di funzionamento si osserva che la quantificazione della RT prevede per le sedi decentrate una spesa pari a meno di un terzo di quella prevista per la sede centrale. Poiché fra le spese indicate nella RT al testo originario ve ne sono alcune (come ad esempio la spesa per vigilanza) che potrebbero non essere ridimensionabili nella proporzione indicata nella RT all'emendamento, occorrerebbe che il Governo fornisse ulteriori elementi al riguardo.

Un ulteriore incremento degli oneri è riconducibile al trattamento economico del personale docente.

La RT ipotizza una retribuzione annua lorda di almeno 140.000 euro (inclusi gli oneri a carico dell'amministrazione) per un corpo docente complessivo di 20 unità con un onere annuo pari in totale a 2.800.000 euro.

Al riguardo, si osserva che, trattandosi di retribuzione, come specificato nella RT, nelle modifiche proposte non si fa menzione dell'assunzione di personale docente e che la RT al testo originario del disegno di legge prevedeva un sistema di compensi unitari per i corsi svolti dai docenti. Inoltre, la specificazione che la retribuzione annua lorda debba essere di "almeno" 140.000 euro annui non pone un limite massimo di spesa, lasciando dunque indeterminati gli oneri che effettivamente si prevede di sostenere.

La RT quantifica anche le spese di viaggio e soggiorno dei partecipanti prevedendo lo svolgimento di 50 corsi di aggiornamento professionale della durata media di sei giornate aula e di 10 corsi di formazione alle funzioni di 2° grado e alle funzioni di legittimità della durata media di 15 giornate aula. Per ciascun corso vengono previsti 30 partecipanti, ai quali andrà attribuito un rimborso spese per vitto e alloggio pari a 200 euro al giorno e il rimborso per le spese di viaggio pari a 100 euro (A/R) ogni tre giorni. La quantificazione della RT è esposta nella tabella seguente:

Cor	Giornate	Parteci	Vitto	Totale	Rientri	Spesa	Totale
si	aula	panti	alloggio		per	per	
			per giorno		person	rientro	
			per		a per	per	
			persona		corso	person	
			(in euro)			a (in	
						euro)	
50	6		200		2		
		30		1.800.00		100	300.00
				0			0
10	15		200		5	100	150.00
		30		900.000			0
Totale	onere per				•		
corsi				3	.150.000		

Al riguardo, si osserva che la RT al disegno di legge originario specificava che non era possibile disporre di dati certi sul numero dei partecipanti ai corsi; occorrerebbe pertanto conoscere le motivazioni che sono alla base della nuova quantificazione della RT.

Si osserva, inoltre, che il rimborso spese per vitto, alloggio e viaggio risulta essere sensibilmente inferiore a quello previsto dalla stessa RT per i componenti delle commissioni di esame e differisce anche da quello previsto per i partecipanti ai concorsi di cui all'emendamento 1 all'articolo 1. Sarebbero dunque opportuni chiarimenti sul punto.

Circa le spese per il comitato direttivo della scuola, la RT precisa che il medesimo sarà composto da 10 membri, tra cui sarà scelto il presidente al quale andrà attribuita un'indennità pari a 20.000 euro l'anno, mentre a tutti i membri sarà corrisposto un compenso forfetario di 600 euro per ciascuna seduta che dovrebbero essere contenute in un numero massimo di 44 l'anno.

Si osserva, in primo luogo, che il testo dell'emendamento alla lettera *c*) prevede un numero di componenti del comitato direttivo pari a 7. Occorrerebbe, pertanto, chiarire il numero esatto dei componenti in questione.

In secondo luogo, la RT non prevede per i componenti il comitato direttivo alcun rimborso per le spese di vitto, alloggio e viaggio, come accade invece sia per i componenti delle commissioni di esame sia per i partecipanti ai corsi e ai concorsi. Ciò, presumibilmente, si basa sull'ipotesi che i componenti predetti risiedano nel luogo dove ha sede la scuola. Sarebbe, tuttavia, opportuno un chiarimento al riguardo.

La RT, infine, chiarisce che, così come previsto dalla norma proposta, al funzionamento della scuola sarà destinato personale amministrativo già in servizio presso l'amministrazione giudiziaria al quale non sarà corrisposto alcun trattamento di missione. In realtà, la norma prevede che si possa utilizzare anche personale comandato da altre amministrazioni con risorse a carico del bilancio del Ministero della giustizia, il che comporta un problema di quantificazione e copertura degli oneri.

Inoltre, la RT non precisa di quanto personale si prevede di aver bisogno, indicazione che sarebbe invece opportuna anche in considerazione del fatto che l'emendamento prevede di istituire, oltre alla scuola centrale, anche tre sedi decentrate, diversamente dal disegno di legge originario, che prevedeva la sola sede centrale. Sarebbe inoltre opportuno conoscere anche da quali componenti dell'organico del Ministero della giustizia verranno tratte tali unità, con le presumibili ripercussioni sulle attività già svolte nonché circa la necessità di procedere a nuove assunzioni, sia pure nell'ambito dei limiti complessivi in materia di programmazione delle assunzioni.

EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 5

Emendamento 5.1000

La modifica proposta sostituisce l'articolo 5 e delega il Governo alla riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero.

I principi e criteri direttivi introdotti con l'emendamento proposto non prevedono elementi suscettibili di determinare effetti finanziari immediati.

La RT non esamina le disposizioni in questione, che ad un primo esame non hanno effetti finanziari.

EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 6

Emendamento 6.1000

Viene soppressa la lettera *c*) dell'articolo 6.

Non sembrano sussistere al riguardo conseguenze di tipo finanziario.

Emendamento 6.0.1000

La modifica introduce l'articolo 6-bis che, alle lettere a), b) e c) disciplina l'attribuzione delle funzioni di secondo grado secondo l'ordinamento vigente ai magistrati che hanno raggiunto determinate anzianità di servizio.

La RT non esamina le disposizioni proposte.

Poiché viene precisato che tale attribuzione viene disposta nell'ambito delle quote già previste nell'emendamento 1 all'articolo 11, le nuove disposizioni non comportano un incremento degli oneri.

Le lettere *d*), *e*) e *f*) dettano disposizioni per il mantenimento delle funzioni previste dagli emendamenti proposti, da parte dei magistrati che già si trovano ad esercitarle.

La lettera *g*) riguarda la disciplina del periodo trascorso dal magistrato fuori dal ruolo organico e il ricollocamento in ruolo del medesimo anche in soprannumero.

La RT non esamina tali disposizioni, rispetto alle quali sarebbe ugualmente opportuno un chiarimento da parte del Governo per i possibili risvolti di carattere finanziario.

EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 7

Emendamento 7.1000

Le modifiche all'articolo 7 riguardano la materia disciplinare e non sembrano presentare aspetti rilevanti ai fini degli effetti finanziari, tranne che per la lettera *d*), che prevede la possibilità di far transitare nella pubblica amministrazione i magistrati dispensati dal servizio.

Rispetto a tale disposizione sarebbe opportuna un'indicazione da parte del Governo sulle conseguenze finanziarie che ne possono derivare.

EMENDAMENTI (9.1000, 10.1000, 11.1000) SOPPRESSIVI DEGLI ARTICOLI 9, 10 E 11

Non si ravvisano elementi rilevanti ai fini degli effetti finanziari.

EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 12

Emendamento 12.1000

La modifica proposta non comporta effetti finanziari.

EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 13

Emendamento 13.1000

La norma proposta dovrebbe limitare l'attribuzione dell'indennità di trasferta prevista nell'articolo 13 per i magistrati di legittimità presso la Cassazione e la relativa Procura generale, presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e della Corte dei conti soltanto a coloro che risiedono fuori dal distretto della Corte di appello di Roma.

La RT non esamina la norma, che dovrebbe, però, comportare un risparmio.

Sarebbe opportuno un chiarimento sul punto da parte del Governo.