

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 16 aprile 2015

NUMERO AFFARE 00619/2015

OGGETTO: Presidenza del Consiglio dei ministri

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche".

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota 13 aprile 2015 prot. n. DAGL/10.3.4/51037, con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano.

Premesso.

Con relazione, ritualmente vistata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi trasmette lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche".

Con lo schema di regolamento si intende dare attuazione all'art. 2 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale prevede che con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si procede alla riduzione del 20% degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale delle amministrazioni dello Stato, nonché alla contrazione del 10% delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale.

Con lo stesso decreto si intende, altresì, adottare un nuovo regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, che sostituisca integralmente il vigente regolamento emanato con decreto

del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001. In proposito si richiama l'art. 2, commi 10 e 10-ter, dello stesso decreto legge n. 95 del 2012, i quali, nel disporre che in conseguenza delle riduzioni operate, ciascun Ministero debba adottare un nuovo regolamento di organizzazione, prevede che a tale adempimento si possa provvedere, in deroga al procedimento regolato dall'art. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro il 31 dicembre 2013 (detto termine è stato per ultimo differito al 15 ottobre 2014 dall'art. 2, comma 4-bis, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Si sostiene, quindi, in relazione, che - in linea di principio - l'art. 17, comma 4-bis della legge n. 400, aggiunto dalla L. n. 59 del 1997, cosiddetta "Bassanini", ha introdotto un'autorizzazione generale permanente a "delegificare" in materia di regolamenti ministeriali di organizzazione, sicché anche se intervenisse successivamente un particolare provvedimento legislativo a ridefinire l'organizzazione di un Ministero, sarebbe comunque sempre possibile delegificare nuovamente le norme legislative sopravvenute mediante regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis detto. Quanto poi alla natura di regolamento delegificatorio del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'art. 2 del d.l. n.95 del 2012, la conferma si trae anche dalle materie (prevalentemente competenze e articolazioni degli uffici centrali e periferici dei Ministeri) sulle quali il decreto è autorizzato a intervenire ai sensi del comma 10 dell'art. 2 del decreto legge n.95 del 2012.

Su tali presupposti, l'Amministrazione rappresenta altresì che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ora all'esame, oltre a provvedere alla riorganizzazione delle strutture centrali del Ministero della giustizia, coerenti con la riduzione degli uffici e delle relative dotazioni organiche di personale, dà attuazione al decentramento delle funzioni amministrative del Ministero previsto dal decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, introducendo le necessarie modificazioni del previgente assetto organizzativo (come previsto dall'art. 7, comma 4 del citato decreto legislativo) e operando una rideterminazione delle articolazioni periferiche dirigenziali di livello generale dell'amministrazione giudiziaria (secondo quanto consentito dall'art. 6 del medesimo decreto legislativo n. 240 del 2006).

Si precisa ancora in relazione che nell'elaborazione dello schema di decreto si è tenuto conto di un primo testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 17 dicembre 2010, al quale sono state apportate le modifiche conseguenti alle osservazioni espresse dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 24 novembre 2011 e dalla I Commissione della Camera dei deputati nella seduta del 29 marzo 2012.

L'ulteriore differimento al 15 ottobre 2014 del termine per l'adozione di regolamenti di organizzazione ministeriale nella forma semplificata, ha consentito di procedere a una attenta riduzione delle dotazioni organiche di personale e a una concentrazione delle strutture al fine di eliminare le duplicazioni delle competenze e ricercare maggior efficienza, nel rispetto della legislazione in materia di riduzione della spesa pubblica "medio tempore" intervenuta.

In siffatto contesto, il provvedimento valorizza la Conferenza dei capi dipartimento, quale strumento decisionale collegiale e condiviso, per assicurare il necessario coordinamento nell'assunzione di decisioni strategiche comuni e nell'attuazione dell'indirizzo politico del Ministro.

Lo schema proposto si compone di 17 articoli ripartiti in quattro Titoli.

Il Titolo I (artt. 1 e 2) contiene alcune definizioni iniziali e individua le quattro strutture dipartimentali di seguito precisate, in cui si articola il Ministero, corrispondenti alle aree funzionali previste dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300:

- a) Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG);
- b) Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (DOG);
- c) Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria (DAP);
- d) Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC).

Il Titolo II (artt. 3 - 7) reca le disposizioni relative all'organizzazione e ai compiti dell'Amministrazione centrale.

L'art. 3 definisce analiticamente i compiti del Capo del dipartimento e dell'Ufficio di staff, che, in raccordo con l'Ufficio di gabinetto e con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, cura le relative predisposizioni e attività previste dalla specifica normativa.

Il Capo del dipartimento è coadiuvato da un Vice capo del dipartimento, il cui incarico di livello dirigenziale generale è conferito con le modalità di cui all'art. 19, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ovvero con le modalità di cui all'art. 10 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63.

L'art. 3 istituisce la Conferenza dei capi dipartimento con compiti di programmazione, indirizzo e controllo per il coordinamento delle attività dipartimentali, in particolare in materia di contenzioso, politiche del personale e di gestione delle procedure contrattuali del Ministero; demanda inoltre a un successivo decreto del Ministro la definizione delle modalità di funzionamento della Conferenza.

L'art. 4 disciplina compiti e funzioni del Dipartimento per gli affari di giustizia, confermandone la ripartizione in tre Direzioni generali, competenti rispettivamente per gli affari della giustizia penale e della giustizia civile e per quelli giuridici e legali. Al riguardo l'Amministrazione referente pone in evidenza che:

- recependo le osservazioni espresse dal Consiglio di Stato in merito allo schema di decreto del Presidente della Repubblica predisposto nel 2011, è stato specificato che le funzioni concernenti le relazioni internazionali in materia civile e penale devono svolgersi in collaborazione con l'Ufficio legislativo e con l'Ufficio per il coordinamento degli affari internazionali e a supporto dei medesimi;

- sono stati ampliati i compiti della Direzione generale per gli affari giuridici e legali, che sostituisce la Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, assegnandole la gestione delle controversie in cui è parte il Ministero e l'esecuzione delle sentenze rese nelle materie di competenza del Dipartimento per gli affari di giustizia, tra le quali rientrano le sentenze di condanna la pagamento dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001;

- sono stati attribuiti al Capo dipartimento i poteri di vigilanza e controllo, previsti dalla legge 17 maggio 1952, n. 629, con riferimento all'Ufficio centrale degli archivi notarili, nonché la competenza a irrogare le sanzioni disciplinari più gravi al relativo personale.

L'art. 5 disciplina le funzioni e i compiti del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, che continua ad essere articolato in sei Direzioni generali.

In particolare, alla Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie è attribuita la gestione dell'attività contrattuale a livello centrale per tutti i Dipartimenti, con l'effetto che viene soppressa la Direzione generale dei beni e servizi in essere presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile.

Anche la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati e la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa svolgono compiti e attività per tutto il Ministero.

L'art. 6 reca le disposizioni relative ai compiti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, prevedendone l'articolazione in tre Direzioni generali (attualmente cinque) con la soppressione, in aggiunta alla Direzione generale dei beni e servizi sopra specificata, della Direzione per il bilancio e della contabilità e della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna in conseguenza dello spostamento di detta competenza al rinominato Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Prevede, altresì, che l'Istituto superiore degli studi penitenziari (ufficio di livello dirigenziale generale di cui al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 446) si trasformi in Direzione generale della formazione e sia rimodellato nelle competenze per assicurare osmosi tra il DAP e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Infine, nell'ambito della complessiva riduzione degli uffici dirigenziali, l'art. 6 (in combinato disposto con il successivo art. 16, comma 8) dispone la riduzione a undici dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria con i conseguenti accorpamenti geografici riportati nella tabella B, (allegata allo schema) che sostituisce la tabella E allegata alla L. n. 395 del 1990 e successive modificazioni.

L'art. 7 illustra funzioni e compiti del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, la cui organizzazione è stata profondamente modificata, ponendo attenzione alla funzione di gestione dell'esecuzione penale esterna che non è solo limitata ai minori, ma estesa anche agli adulti in ragione dell'evoluzione e dell'ampliamento del sistema delle misure alternative alla detenzione, secondo la direttrice tracciata dalle raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Inoltre, vengono attribuiti al Capo del dipartimento gli adempimenti connessi alla qualità di autorità centrale prevista da convenzioni internazionali e dalle fonti normative dell'Unione europea.

Il Titolo III (artt. 8 - 15) contiene disposizioni in materia di articolazioni periferiche dell'Amministrazione, diffondendosi in particolare sui compiti e sulle attribuzioni delle Direzioni generali regionali dell'organizzazione giudiziaria, quali organi di decentramento amministrativo previsti dal decreto legislativo n. 240 del 2006.

L'art. 8 stabilisce che l'azione ministeriale si attua mediante le articolazioni di decentramento su base regionale costituite dai Provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria di cui alla legge 15 dicembre 1990, 95, dalle Direzioni regionali dell'organizzazione giudiziaria previste dal decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240 (uffici dirigenziali di livello generale) e dai Centri per la giustizia minorile, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272 (uffici dirigenziali di livello non generale).

L'art. 9 definisce i compiti delle Direzioni regionali, caratterizzati da autonomia gestionale, nell'ambito delle risorse umane, materiali e finanziarie attribuite a ciascun Direttore regionale dai Capi dei dipartimenti.

Gli art. 10 e 11 recano disposizioni di dettaglio riferite alle attività da compiersi in tema di pianificazione, gestione e rendicontazione delle risorse finanziarie e di decentramento per l'area del casellario giudiziale e delle spese di giustizia.

Gli artt. da 12 a 15 mirano ad assicurare l'efficace decentramento dei compiti del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, in ottemperanza alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 240 del 2006, opportunamente coordinate con le funzioni e i ruoli che il medesimo decreto legislativo attribuisce al magistrato capo dell'ufficio giudiziario e al dirigente amministrativo allo stesso preposto.

Il Titolo IV (artt. 16 - 17) contiene, infine, alcune disposizioni transitorie e finali e la clausola di invarianza della spesa.

In particolare, si prevede che con i decreti ministeriali attuativi potranno essere istituiti presidi territoriali, in luogo dei soppressi Provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria, quali appendici fisiche di quelli confermati per soddisfare esigenze di contiguità con il territorio e gli operatori interessati. Si prevede, altresì, che con decreto del Ministro possa essere istituita una struttura temporanea di livello dirigenziale generale per il coordinamento delle attività volte al perseguimento degli obiettivi del Ministero inerenti all'organizzazione del sistema giustizia nell'ambito della politica regionale, nazionale comunitaria.

Infine, l'Amministrazione proponente precisa che lo schema di regolamento, sottoposto anche alle organizzazioni sindacali, è stato approvato in esame preliminare dal Consiglio dei ministri nella riunione del 27 marzo 2015 e allega, oltre alle relazioni di rito, i formali concerti del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro dell'economia e delle finanze, nonché la nota del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, che ha positivamente verificato la relazione tecnica allegata allo schema di decreto e ha proceduto alla bollinatura del relativo testo.

Considerato.

Lo schema di regolamento sottoposto all'attenzione del Consiglio di Stato persegue il dichiarato obiettivo di semplificazione strutturale e di maggiore efficienza operativa delle amministrazioni centrale e periferica del Ministero della giustizia, operando lungo due direttrici: *in primis*, procedendo alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale, in conformità alle prescrizioni in materia di riduzione della spesa pubblica espresse nei provvedimenti legislativi succedutesi dal 2006 ad oggi; *in secundis*, dando attuazione al decentramento delle funzioni amministrative del Ministero ai sensi degli artt. 6 e 7 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240.

Si tratta evidentemente di provvedimenti attuabili con più regolamenti di organizzazione, da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che tuttavia l'Amministrazione proponente ha ritenuto di riunire in un unico intervento regolamentare, operando una scelta che appare condivisibile in quanto da un lato consente una più accorta definizione delle competenze e una più razionale gestione delle risorse umane e strumentali disponibili, dall'altro apporta all'organizzazione periferica le modifiche e gli adeguamenti disposti dal richiamato decreto legislativo n. 240 del 2006.

Stabilito, pertanto, che si tratta di intervento regolamentare di organizzazione avente potestà delegificante e tenuto presente che tale carattere non viene meno nel caso di adozione del regolamento con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo il procedimento previsto dal decreto legge n. 95 del 2012, il ricorso a quest'ultimo strumento semplificato può ritenersi ammissibile in quanto è documentato in atti che il Ministero della Giustizia ha inoltrato il presente

schema di regolamento alla Presidenza del Consiglio dei ministri entro il termine del 15 ottobre 2014, data coincidente con il termine ultimo entro il quale il procedimento di approvazione poteva essere avviato, in ragione del differimento consentito dall'art. 2, comma 4-bis, del decreto n. 90 del 2014 convertito nella L. 11 agosto 2014, n. 114.

Al riguardo si rimette al prudente apprezzamento dell'Amministrazione proponente ogni valutazione sull'opportunità di trasmettere preventivamente al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati lo schema del provvedimento per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 3, del citato decreto legislativo n. 240 del 2006 limitatamente alla parte concernente il decentramento amministrativo del Ministero. In proposito si rileva che la previsione del parere parlamentare, che fa riferimento agli strumenti di controllo della legge 5 agosto 1978, n. 468, abrogata e sostituita dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (a sua volta modificata e integrata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39), aveva la sua ragion d'essere nell'intento di evitare che in sede di riorganizzazione del Ministero potessero essere adottati provvedimenti applicativi finanziariamente espansivi, effetto quest'ultimo di fatto oramai precluso dalla riduzione degli organici prevista dal decreto in esame e dall'assenza di maggiori oneri verificata dalla Ragioneria generale dello Stato.

Passando, quindi, all'esame di dettaglio del testo, si osserva che nel preambolo:

- i richiami legislativi e regolamentari devono essere disposti in ordine cronologico, aggiungendo per ciascun atto normativo la precisazione "e successive modificazioni e integrazioni", se intervenute (l'indicazione va ripetuta in ogni parte dell'articolato, ogni qualvolta si citano gli estremi di pertinenti atti normativi);
- devono essere citati la legge 17 maggio 1952 n. 629, concernente il "Riordinamento degli archivi notarili", e il decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 446, che ha per oggetto "Istituzione dell'Istituto superiore di studi penitenziari, a norma dell'art. 17, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395", in quanto il regolamento in esame modifica alcune disposizioni di entrambi i provvedimenti legislativi;
- vanno espunti gli alinea, che iniziano con le parole "Rilevato" e "Considerata", in quanto contengono espressioni che non hanno effetto normativo.

Quanto all'articolato, relativamente all'art. 3 si suggerisce quanto segue:

- al comma 5, dopo la congiunzione "ovvero", inserire l'inciso "*per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*";
- al comma 6, riformulare il periodo che inizia con le parole "Con decreto del Ministro..", come segue: "*La Conferenza è convocata dal Ministro, che può anche presiederla, ed è composta dal Capo di gabinetto e dai Capi dipartimento. Le modalità di funzionamento della Conferenza sono stabilite con decreto del Ministro.*"; nell'ultimo periodo dello stesso comma, dopo la parola "Ispettorato" inserire "*generale del Ministero*".

Quanto all'art. 4, comma 3, è opportuno sotto il profilo formale aggiungere alle parole "le seguenti funzioni" la specificazione "*inerenti a:*".

Con riferimento all'art. 5 si richiama l'attenzione sulla possibile incompatibilità della disposizione contenuta nel comma 2, lettera a), che attribuisce - senza specificazioni - alla competenza della Direzione generale del personale presso il DOG i trasferimenti del personale "tra i distretti delle

singole direzioni regionali” e la successiva previsione dell’art. 12, comma 1, lettera b), che demanda alle direzioni regionali i trasferimenti del personale nell’ambito delle rispettive circoscrizioni.

Relativamente all’art. 6, nella relazione illustrativa e nell’analisi di impatto della regolamentazione si precisa che, nell’ambito dello snellimento organizzativo del DAP, l’Istituto superiore degli studi penitenziari assume la configurazione di Direzione generale della formazione e viene rimodellato nelle competenze. Tuttavia, al comma 2, lettera c), che istituisce detta Direzione generale, non si fa alcun riferimento all’Istituto, costituito ai sensi del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 446, che ne disciplina compiti, dipendenze e ordinamento. Ne consegue che qualsiasi variazione al riguardo, per divenire efficace deve trovare esplicito riscontro nel testo del regolamento di delegificazione in esame, che va pertanto integrato nel senso indicato.

All’art. 7, comma 3, lettera c), si suggerisce di aggiungere dopo le parole “direttive dell’Unione europea” l’espressione *“in collaborazione con l’ufficio legislativo e con l’Ufficio per il coordinamento degli affari internazionali”*.

All’art. 8, comma 1, dopo la parola “modificata” occorre aggiungere la precisazione: *“dalla tabella A allegata al presente decreto”*.

Sempre all’art. 8, comma 2, occorre – per migliore precisazione – aggiungere, infine, la seguente espressione: *“ed all’art. 1, comma 5, del d.lgs. 21 maggio 2000 n. 146 e successive modificazioni”*.

All’art. 14, lettera b) occorre inserire la congiunzione “e” tra le due parole “statistica analisi”.

Una particolare attenzione deve essere rivolta all’art. 16, che necessita di correttivi che attengono a profili sostanziali. In particolare:

- al comma 2, va espunto l’ultimo periodo in quanto l’esercizio della potestà regolamentare di delegificazione è autorizzata solamente dalla legge ai sensi dell’art. 17, commi 2 e 4 bis, della legge n. 400 del 1988 e non può formare oggetto di subdelega al singolo Ministro;
- al comma 3, dopo la parola “Ministro” è opportuno inserire l’inciso *“nell’ambito delle dotazioni organiche del Ministero”*;
- al comma 4, deve essere espunto il primo periodo, in quanto l’abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55 farebbe perdere di efficacia le norme che si intendono salvaguardare sino all’entrata in vigore del presente regolamento;
- occorre inoltre, ogni qual volta vengono indicati, nei vari commi dell’art. 16, i rinvii alle allegate tabelle, aggiungere l’espressione (riferita alle singole tabelle) *“che ne costituisce parte integrante”*;
- al comma 10, dopo le parole “25 luglio 2006, n. 240 ” si suggerisce di aggiungere l’espressione *“e la riduzione di cui all’art. 5 del medesimo decreto legislativo”*, in coordinamento con la corrispondente disposizione del comma 5.

Per ciò che concerne, poi, la previsione di una struttura temporanea di livello dirigenziale, recata dal comma 12 dell’art. 16, si osserva che detta unità organizzativa, secondo quanto pure precisato nella relazione illustrativa, sarà preposta al coordinamento, gestione e controllo dei programmi e degli interventi volti, nell’ambito della politica di coesione, al perseguimento degli obiettivi del Ministero inerenti all’organizzazione del sistema giustizia. Nell’allegato relativo all’analisi di impatto sulla regolamentazione, si precisa inoltre - al riguardo - che la struttura in questione farà parte

dell'Ufficio di gabinetto per lo svolgimento delle attività connesse alla candidatura del ministero al ruolo di organismo intermedio per il PON Governance 2014-2020 e per il PON inclusione 2014-2020. Attesa la delicatezza delle attribuzioni che si intende conferire a tale Ufficio e la complessità delle relative attività, che si protrarranno prevedibilmente per tempi lunghi, e considerato che le esigenze di personale saranno, comunque, soddisfatte nell'ambito delle dotazioni organiche del Ministero, si invita l'Amministrazione proponente a valutare la necessità che l'Ufficio in questione abbia tutti i caratteri di una struttura tendenzialmente permanente.

Il comma 13, infine, va così meglio formulato: "le dotazioni organiche del Ministero sono definite dal presente decreto ad ogni effetto di legge".

A conclusione dell'articolato dovrà essere aggiunta la clausola di inserimento nella raccolta degli atti normativi della Repubblica italiana.

Si suggerisce, infine, di procedere ad una attenta revisione del testo in modo da seguire un criterio uniforme nell'uso dell'iniziale maiuscola allorché si citano le articolazioni organizzative e le posizioni di impiego, mentre – per quanto concerne le allegate tabelle D, E, F e G - dopo l'indicazione (in parentesi) dell'art. 16, va aggiunta la più puntuale precisazione: "commi 1 e 9".

P.Q.M.

Si esprime parere favorevole, con le osservazioni di cui alla parte motiva, in ordine allo schema regolamentare proposto.

L'ESTENSORE
Elio Toscano

IL PRESIDENTE
Giuseppe Faberi

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini