

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 99

presentata dai Consiglieri regionali
COMANDINI - OPPI - GANAU - CORRIAS - DERIU - MELONI - MORICONI - PIANO -
PISCEDDA

il 23 dicembre 2019

Norme sull'organizzazione amministrativa degli uffici del Giudice di pace

RELAZIONE DEI PROPONENTI

Premessa

Considerata la contingente necessità di intervenire urgentemente a favore degli uffici del Giudice di pace della Sardegna in carico ai comuni, con la presente si propone l'immediata acquisizione degli uffici medesimi e del personale ivi operante, a carico della Regione per scongiurare l'imminente chiusura e con essa la cessazione di importanti presidi di giustizia, che per loro natura risultano essere i più vicini e fruibili a tutti i cittadini.

Relazione

Analisi dei dati sulla giustizia in Sardegna.

La riforma del 2012.

A seguito dell'emanazione del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero e del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, con la stessa norma, il Ministero di giustizia avviava una fase di contrazione delle sedi giudiziarie che ha portato nell'ultimo quinquennio alla soppressione di 31 tribunali, 220 sezioni distaccate di tribunale e oltre 600 uffici del giudice di pace in tutta Italia.

In Sardegna nel 2012 si contavano 47 uffici del giudice di pace oltre a 6 tribunali e 9 sedi distaccate di tribunale.

Con l'attuazione nel 2014 del decreto ministeriale 7 marzo 2014 (Individuazione delle sedi degli uffici del giudice di pace ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156), hanno cessato l'attività i 32 uffici del giudice di pace di seguito elencati:

1	Alghero	Sassari
2	Bonorva	Sassari
3	Bono	Sassari
4	Nulvi	Sassari
5	Pozzomaggiore	Sassari
6	Sorso	Sassari
7	Thiesi	Sassari
8	Bosa	Oristano
9	Busachi	Oristano
10	Ghilarza	Oristano
11	Seneghe	Oristano
12	Terralba	Oristano
13	Ales	Oristano
14	Bitti	Nuoro
15	Dorgali	Nuoro
16	Gavoi	Nuoro
17	Orani	Nuoro
18	Siniscola	Nuoro
19	Sorgono	Nuoro
20	Guspini	Medio Campidano
21	Jerzu	Lanusei
22	Seui	Lanusei
23	Santadi	Carbonia-Iglesias
24	Carbonia	Carbonia-Iglesias
25	Iglesias	Carbonia-Iglesias
26	Decimomannu	Cagliari
27	Senorbì	Cagliari
28	Serramanna	Cagliari
29	Sinnai	Cagliari
30	Muravera	Cagliari
31	Pula	Cagliari
32	San Nicolò Gerrei	Cagliari

L'esito della riforma al 2019 è il seguente:

Al 30 giugno 2019 permangono in attività 15 uffici del Giudice di pace. Tra questi otto uffici sono mantenuti dagli enti locali:

	Ufficio giudice di pace	Provincia	Unità di personale attualmente in servizio
1	Isili	Cagliari	1
2	Tortoli	Lanusei	2
3	Sanluri	Medio Campidano	2
4	Macomer	Nuoro	2
5	Olbia	Olbia - Tempio	5
6	Ozieri	Sassari	3
7	Pattada	Sassari	1
8	Porto Torres	Sassari	2
Totale unità di personale:			18

Nel contempo sette uffici sono mantenuti dal Ministero di giustizia con personale ministeriale e dipendenti comunali in comando. Si tratta di quelli costituiti presso gli storici sei tribunali della Sardegna, oltre all'ufficio dell'Isola della Maddalena.

	Ufficio giudice di pace	Provincia
1	Cagliari	Cagliari
2	Lanusei	Lanusei
3	Nuoro	Nuoro
4	Tempio Pausania	Olbia-Tempio
5	La Maddalena	Olbia-Tempio
6	Oristano	Oristano
7	Sassari	Sassari

Criticità: Azzeramento degli uffici giudiziari in alcuni territori della Regione

Un'analisi sommaria dei dati evidenzia immediatamente che se ai 47 uffici operativi nel 2012 si escludono i sette uffici "ministeriali" e di fatto inamovibili, risulta che su 40 uffici "periferici" esistenti nel 2012, al 30 giugno 2019 ne permangono solo 8. Di fatto sono stati soppressi più di tre/quarti degli uffici giudiziari di pace della Sardegna e la totalità delle sezioni distaccate di tribunale.

Ciò ha comportato che alcuni comuni/province della Sardegna, anche se con popolazione residente nel circondario di competenza ben superiore ai 50.000 abitanti, abbiano subito la chiusura dell'ufficio del giudice di pace oltre che della sezione distaccata del tribunale.

Ne consegue ed è molto probabile che degli otto uffici del GdP, ancora rimasti a carico dei comuni, entro il 2020 nessuno di questi rimanga attivo ma si avvii alla inesorabile chiusura.

Criticità: Le spese. I costi del personale non utilizzato nei servizi comunali e comunque in pianta organica

Con riferimento alla spesa comunale per sostenere l'ufficio si deve notare che gli enti locali hanno dislocato gli uffici presso locali già comunali e dunque non hanno dovuto affrontare spese ingenti per locazioni o ad altro titolo. Per la totalità degli otto comuni che attualmente mantengono un ufficio giudiziario, l'80-90 per cento della spesa è quindi, riferibile a quella del personale che resta comunale ma non è utilizzabile nei servizi comunali né sostituibile con nuove assunzioni, stante le limitazioni previste dalla legge.

Allo stato attuale le piante organiche sono composte come da grafico che segue. Il personale appartiene alle categorie D-C-B

Ufficio giudice di pace	Unità di personale Categoria D	Unità di personale Categoria C	Unità di personale Categoria B	Unità di personale totale
Isili	0	1	0	1
Tortoli	0	2	0	2
Sanluri	0	1	1	2
Macomer	0	1	1	2
Olbia	1	2	2	5
Ozieri	1	2	0	3
Pattada	0	1	0	1
Porto Torres	0	1	1	2
Totale unità personale	2	11	5	18

Criticità: I costi del personale imputabili alla Regione

La Regione con l'approvazione della legge dovrebbe annoverare tra i dipendenti di ruolo 18 unità e precisamente 2 unità categoria D, 11 categoria C e 5 categoria B.

Tenendo conto della spesa media pro-capite annua di cui al conto annuale, prevista dal titolo V del decreto legislativo n. 165 del 2001 della Regione, pubblicata sul sito della Regione, all'approvazione della legge regionale la spesa ipotizzata gravante sul bilancio regionale per l'anno 2020

	Spesa media annua per dipendente	Unità in servizio	Spesa media annua per categoria
categoria D	43.200,00 euro	2	86.400,00 euro
categoria C	36.400,00 euro	11	400.400,00 euro
categoria B	34.200,00 euro	5	171.000,00 euro
Totale		18	657.800,00 euro

Analisi in dettaglio degli articoli di legge:

L'articolo 1 enuncia alcuni principi che sottendono lo sforzo legislativo in questione. Si menziona l'articolo 116 della Costituzione che prevede per le regioni ordinarie la possibilità di "organizzare la giustizia di pace".

Nel caso specifico la normativa non persegue l'obiettivo di organizzare la giustizia di pace (numero di sedi, modifiche alla competenza degli uffici, ecc. tutte funzioni che rimangono in capo al Ministero di giustizia), ma semplicemente di incidere sulla gestione del personale amministrativo disciplinando, per ragioni di razionalizzazione del servizio, il passaggio dal ruolo comunale al ruolo della Regione. Tale passaggio non comporta nessun onere per il Ministero della giustizia in quanto le sedi già mantenute con risorse e personale degli enti locali divengono semplicemente mantenute con risorse materiali degli enti locali e risorse umane dell'ente regionale nel pieno rispetto del decreto legislativo n. 156 del 2012.

L'articolo 2 compie una ricognizione degli otto uffici attualmente mantenuti dagli enti locali e la relativa provincia.

L'articolo 3 specifica che la Regione avrà funzioni limitate all'organizzazione e alla gestione del personale amministrativo mentre i comuni non usciranno di scena, ma rimarranno a loro carico la fornitura delle dotazioni del materiale di cancelleria e soprattutto l'individuazione dell'immobile sede dell'ufficio giudiziario posto che è molto più agevole per l'ente locale piuttosto che per la Regione, rinvenire nell'ambito di competenza un immobile da destinare all'uso giudiziario.

L'articolo 4 precisa che esistono due categorie di personale che verrà inquadrato nei ruoli regionali e precisamente:

- 1) il personale a tempo indeterminato allo stato in servizio presso gli uffici mantenuti qualunque sia il tipo di contratto (tempo parziale o pieno);
- 2) il personale a tempo indeterminato che abbia svolto servizio giudiziario ma allo stato per un qualsiasi motivo non sia in servizio presso gli uffici giudiziari esistenti o soppressi (come ad esempio, i dipendenti dell'Ufficio di Alghero, soppresso nel 2015).

Per limitare e per identificare coloro i quali la norma è rivolta, è stabilito un limite temporale e cioè il 16 dicembre 2014, data in cui in tutte le sedi giudiziarie italiane "mantenute" dagli enti locali il personale ministeriale è stato sostituito dal personale degli enti locali. Questa limitazione temporale permette di predeterminare con precisione il numero di unità di personale (pari a non più di dieci) astrattamente interessate all'inquadramento nei ruoli regionali ai sensi del comma 2 dell'articolo 4. Ciò al fine di un contenimento della spesa complessiva come stabilito al successivo articolo 11.

L'articolo 5 precisa che, come previsto dalla normativa nazionale, il presidente del tribunale esercita il potere direttivo e anche disciplinare sul personale che nel corso del servizio presso l'ufficio riveste le qualifiche ministeriali (operatore giudiziario, assistente giudiziario, cancelliere, funzionario giudiziario, direttore amministrativo, eccetera).

L'articolo 6 è posto a garanzia del fatto che il dipendente trasferito sia utilizzato dalla Regione Sardegna nello stesso servizio per il quale ha avuto apposita formazione e sviluppato specifiche competenze, ovvero il servizio giustizia.

L'articolo 7 cura l'individuazione del personale che potrebbe sostituire, subentrare o colmare le carenze di organico nel caso in cui, in sede di prima applicazione della normativa de quo o anche successivamente, il personale inquadrato nei ruoli regionali sia insufficiente a garantire il servizio.

L'articolo 8 disciplina le condizioni per una riapertura degli uffici giudiziari di pace presso i comuni già sede di giudice di pace nel 2012 ed oggi soppressi. Sono all'uopo stabiliti quattro requisiti (distanza dall'ufficio limitrofo, popolazione servita, dotazione organica offerta dagli enti locali interessati e qualifica della dotazione) che possano essere utili al fine della creazione di una graduatoria tra gli uffici giudiziari in modo che non si superi il numero di 15 così come stabilito dall'articolo 9 in tema di contenimento di spesa. Soffermandosi sui requisiti si evidenzia che gli enti locali interessati dal ripristino dovranno mettere a disposizione due o più unità di personale avente due caratteristiche:

- 1) esperienza nel settore del pubblico impiego (non inferiore a 5 anni);
- 2) non essere prossimo alla pensione e dunque non aver superato i 55 anni di età. Si prevede, inoltre, che tra le unità di personale assegnato dai comuni vi sia almeno un profilo di cancelliere, quello che di fatto negli uffici del giudice di pace svolge un ruolo chiave secondo le norme dell'ordinamento giudiziario.

L'articolo 9 relativo al contenimento di spesa prevede che la Regione Sardegna non possa avere in capo la gestione del personale più di 15 uffici giudiziari e/o più di 60 unità in servizio. Questo perché di fatto 15 uffici giudiziari oltre ai 7 ministeriali (22 uffici complessivi) sul territorio sono sufficienti per garantire una capillarità del servizio giustizia.

Con riferimento alle unità di personale in particolare si ipotizza una media di 4 unità di personale per ufficio ammesso che tutti i 15 uffici siano in servizio nei prossimi anni.

L'articolo 10 si riferisce invece al personale comunale che non lavora presso gli uffici "mantenuti" dagli enti locali ma che lavora presso gli uffici ministeriali del giudice di pace. Detto personale, il quale, come si legge all'articolo 4, comma 2, se inquadrato nei ruoli regionali, è comunque riassegnato in comando all'ufficio giudiziario ministeriale. Ciò non esclude, ovviamente, accordi tra le tra l'amministrazione della giustizia e l'amministrazione regionale e il dipendente al fine di modificare la sede di servizio di quest'ultimo stabilendola presso altri uffici ministeriali o uffici mantenuti regionali. In ogni caso è fatto presente che il Ministero rimborserà il trattamento fondamentale e accessorio del dipendente già anticipato dalla Regione.

L'articolo 11, norma finanziaria, prevede una spesa di euro 657.800 euro nell'anno 2020.

TESTO DEL PROPONENTE

Capo I

Oggetto e finalità

Art. 1

Oggetto e finalità

1. La presente legge, sulla base dell'articolo 116 della Costituzione, dello Statuto speciale per la Sardegna, dei principi generali dell'ordinamento nazionale e dell'Unione europea, disciplina le competenze della Regione con riferimento alla giustizia di pace al fine di supportare l'attività dei comuni o delle unioni di comuni che a seguito del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), mantengono un ufficio giudiziario di pace.

2. La Regione riconosce l'importanza degli uffici giudiziari di prossimità, in grado di garantire un accesso immediato, diretto ed economico alla giustizia e si impegna in accordo con il Ministero e i comuni interessati, a consentire il massimo sviluppo in termini di efficienza e funzionalità all'attività giudiziaria di pace, secondo quanto precisato agli articoli successivi.

Art. 2

Ricognizione

1. Restano in attività otto uffici del giudice di pace mantenuti dagli enti locali e non soppressi al 30 giugno 2019: Isili, Tortolì, Sanluri, Macomer, Olbia, Ozieri, Pattada, Porto Torres.

Art. 3

Istituzione del servizio. Ripartizione delle funzioni tra Regione e comuni

1. Visto l'interesse pubblico e sovracomunale alla salvaguardia dei presidi giudiziari di pace, è istituito il servizio giustizia di pace regionale ed è in capo alla Regione, per il suo ambito territoriale, la funzione relativa all'organizzazione e la gestione giuridica ed economica del personale amministrativo già assegnato dagli enti locali agli uffici del giudice di pace mantenuti o istituiti successivamente nel distretto di corte d'appello di Cagliari.

2. Rimangono in capo ai comuni:

- a) la messa a disposizione, la manutenzione ordinaria e straordinaria e la pulizia di immobili già destinati o da destinare a sedi di uffici giudiziari di pace;
- b) la fornitura di dotazioni degli arredi necessari al funzionamento degli uffici giudiziari di pace mantenuti dagli enti locali e di materiale di cancelleria di largo consumo;
- c) i costi relativi al servizio postale, fotocopie, servizio elettrico, idrico e telefonico.

Art. 4

Ruolo unico del personale regionale

1. Il personale a tempo indeterminato degli enti locali, che abbiano prestato servizio per almeno tre mesi, in servizio al 30 giugno 2019 presso uno degli uffici del giudice di pace mantenuti elencati all'articolo 2, è inquadrato nel ruolo del personale della Regione salvo che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, non formalizzi la richiesta di restare alle dipendenze dell'ente locale.

2. Allo stesso modo il personale a tempo indeterminato degli enti locali che per almeno tre mesi abbia prestato servizio in comando, distacco, assegnazione presso uffici del giudice di pace nel territorio della Regione a far data dal 16 dicembre 2014, è inquadrato nel ruolo del per-

sonale della Regione su richiesta da presentarsi o inviarsi presso l'ufficio protocollo dell'ente di appartenenza e della Regione entro trenta giorni dall'entrata in vigore della seguente legge.

3. I trasferimenti previsti ai commi 1 e 2 non sono subordinati al nullaosta delle amministrazioni di appartenenza.

4. Fino alla decorrenza dei provvedimenti amministrativi di inquadramento nel ruolo regionale, il personale di cui ai commi 1 e 2 è comunque messo a disposizione, per l'esercizio delle funzioni giudiziarie della Regione, che provvede al rimborso alle amministrazioni di appartenenza degli oneri sostenuti ovvero il pagamento del trattamento fondamentale e accessorio.

Art. 5

Stato giuridico e trattamento economico del personale

1. La Giunta regionale individua con proprio atto organizzativo la struttura dirigenziale competente all'adozione degli atti relativi al personale degli uffici del giudice di pace.

2. Al personale amministrativo degli uffici del giudice di pace transitato nei ruoli regionali si applicano le disposizioni sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale regionale, fatta salva la dipendenza funzionale/disciplinare al presidente del tribunale e ai magistrati all'uopo delegati.

3. Il personale amministrativo trasferito riveste le qualifiche ministeriali come individuate dalla tabella di equiparazione di cui ai decreti attuativi del decreto legislativo n. 156 del 2012.

Art. 6

Inquadramento del personale ex comunale

1. I dipendenti di cui all'articolo 4, commi 1 e 2, inquadrati nei ruoli regionali sono assegnati in via esclusiva al servizio giustizia della Regione presso l'ufficio giudiziario dove prestavano servizio al momento del trasferimen-

to o, temporaneamente e fino all'eventuale ricostituzione dell'ufficio soppresso, nell'ufficio giudiziario regionale più prossimo a quest'ultimo o nell'ufficio amministrativo regionale o giudiziario ministeriale situati a meno di quaranta chilometri dall'ufficio soppresso.

2. In ogni caso i dipendenti possono chiedere di essere assegnati ad altro servizio amministrativo regionale dopo cinque anni nel servizio giustizia o in ogni tempo nell'ipotesi di chiusura dell'ufficio giudiziario di assegnazione successivamente al 30 giugno 2019.

Art. 7

Carenze di organico

1. I posti in organico rimasti vacanti dopo gli inquadramenti di cui agli articoli 5 e 6 possono essere ricoperti dal personale del ruolo unico regionale che, in possesso dei requisiti richiesti e previo tirocinio trimestrale, abbia presentato domanda di mobilità interna; è data priorità al personale che abbia già prestato funzioni giudiziarie.

2. Ulteriori carenze di organico riscontrate negli uffici già mantenuti dagli enti locali possono essere coperte con apposita procedura di mobilità esterna dal personale degli enti e amministrazioni pubbliche della Sardegna con precedenza per chi abbia già svolto funzioni giudiziarie presso uffici del giudice di pace.

Art. 8

Nuovi uffici. Condizioni

1. Nell'ipotesi in cui la Regione e il Ministero convengano di ammettere la riapertura degli uffici presso i comuni già sede di giudice di pace soppressi tra il 2012 e la data di entrata in vigore della presente legge, al fine della riattivazione del servizio, i comuni interessati individuano una sede idonea e con superficie non inferiore ai trecento metri quadri comprensivi di uffici, aule di udienza e archivi. In attuazione dell'articolo 9, è data priorità agli uffici che detengono il numero maggiore dei seguenti requi-

siti:

- a) la sede dell'ufficio da riattivare individuata dall'ente locale, localizzata ad una distanza uguale o maggiore di 20 chilometri dall'ufficio del giudice di pace esistente più vicino;
- b) la competenza dell'ufficio si estenda su un ambito territoriale con popolazione residente secondo l'ultimo censimento generale ISTAT pari o superiore ai 20.000 abitanti;
- c) un numero di dipendenti comunali uguale o maggiore a due unità abbia concesso il preventivo assenso al transito nei ruoli regionali. Il personale dipendente da assegnare deve avere i seguenti requisiti, alternativamente:
 - 1) età anagrafica inferiore ai 55 (cinquantacinque) anni, ma essere in servizio da più di cinque anni presso l'amministrazione comunale;
 - 2) aver svolto servizio presso gli uffici del giudice di pace o presso un ufficio giudiziario regionale;
- d) tra i due o più dipendenti comunali destinati all'ufficio almeno uno possa rivestire la qualifica di "cancelliere" secondo quanto previsto dalla tabella di conversione delle categorie comunali in ministeriali di cui all'articolo 5, comma 3.

2. In caso di parità del numero di requisiti vale la maggiore distanza dall'ufficio del giudice di pace esistente più vicino a quello da istituire.

3. In caso di ulteriore parità vale la maggiore popolazione servita dall'ufficio del giudice di pace.

Capo II

Norme sulla spesa

Art. 9

Contenimento di spesa

1. La Regione non esercita le funzioni di cui all'articolo 3 in più di quindici uffici giudiziari di pace e non ha in servizio presso le can-

cellerie mantenute più di sessanta unità di personale.

2. Ai fini della determinazione dei limiti di cui al comma 1 non è computato tra le sessanta unità il personale regionale comandato, distaccato, assegnato ai sette uffici ministeriali (Cagliari, Oristano, Nuoro, Lanusei, Tempio Pausania, La Maddalena e Sassari).

Art. 10

Personale comandato. Rimborsi del Ministero

1. Il personale comunale già in comando al 31 dicembre 2018 presso gli uffici del giudice di pace ministeriali (Cagliari, Oristano, Nuoro, Lanusei, Tempio Pausania, La Maddalena e Sassari) eventualmente inquadrato nei ruoli regionali ai sensi dell'articolo 4, comma 2, è riassegnato comunque in comando all'ufficio giudiziario ministeriale ove già in servizio.

2. Il personale di cui al comma 1 è destinatario del trattamento fondamentale e accessorio a carico in prima istanza della Regione, previo integrale rimborso del Ministero.

Art 11

Norma finanziaria

1. Gli oneri previsti per l'attuazione della presente legge sono determinati in euro 657.800 per l'anno 2020.

2. A tali oneri si fa fronte, a decorrere dall'anno 2020, mediante utilizzo di quota parte delle risorse di cui all'articolo 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007) destinati al finanziamento del sistema delle autonomie locali (missione 18 - programma 01 - titolo 1).

Art. 12

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione sul Bollettino uf-

ficiale della Regione autonoma della Sardegna
(BURAS).