



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore BARANI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 APRILE 2013**

Riforma del sistema di collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari e disposizioni in materia di incarichi extragiudiziari

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge si vuole riformare integralmente la disciplina avente ad oggetto il collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari e gli incarichi extragiudiziari.

Nel corso degli anni tali materie sono state oggetto di ripetuti interventi legislativi che hanno determinato, allo stato, una sostanziale incontrollabilità di un fenomeno che ha raggiunto dimensioni preoccupanti a scapito, anzitutto, anche se non solo, dell'efficienza della giustizia.

Allo stato, infatti, non è neppure possibile conoscere il numero preciso dei magistrati fuori ruolo, né la loro collocazione, e un «censimento», sia pure relativo ai soli magistrati ordinari, cui si era impegnato il Consiglio superiore della magistratura (CSM) a fronte di richieste provenienti anzitutto da settori della magistratura, a tutt'oggi non è stato realizzato.

Certo è che con l'attuale sistema, che ha eliminato persino il limite di un numero massimo, le unità di magistrati fuori ruolo sono oltre 270, solamente per quelli ordinari.

Si tratta di un numero elevatissimo di magistrati, di una straordinaria risorsa sottratta all'esercizio delle funzioni giurisdizionali in una situazione in cui l'organico complessivo della magistratura appare, già di per sé, largamente deficitario.

Già nel 1994 il CSM segnalava, per i magistrati ordinari, «il numero crescente dei magistrati collocati fuori ruolo, la durata inaccettabile di alcune situazioni, la precoce sottrazione di non pochi magistrati all'esercizio delle funzioni giudiziarie, la reiterazione degli incarichi comportanti il collocamento fuori ruolo, con la creazione di vere e proprie carriere parallele e, da ultimo, la

sempre più ricorrente destinazione di magistrati a compiti distanti dalla loro specifica professionalità che possono determinare una dispersione della stessa».

Ancora di recente il CSM è intervenuto sulla materia con la circolare n. P-2766 dell'8 febbraio 2008 (il primo intervento consiliare risale al 23 marzo 1994, quando fu approvata la circolare n. P-0755, poi sostituita dalla circolare n. P-15972 del 20 luglio 2000, successivamente integrata in data 4 giugno 2003), denunciando una situazione per cui è necessario introdurre limiti più rigorosi «per porre un argine» al numero eccessivo di richieste di destinazione di magistrati a funzioni extragiudiziarie, mentre gli uffici giudiziari devono fare i conti con «gravi scoperture di organico» ed i cittadini «con l'intollerabile lunghezza dei tempi dei processi».

Lo stesso CSM, nel medesimo documento, ha inoltre, ancora una volta, sottolineato come oramai si siano cristallizzate delle vere e proprie «carriere parallele» che per la contiguità con la politica recano un evidente «appannamento dell'immagine della terzietà dell'ordine giudiziario».

Proprio in merito a questo dato relativo all'immagine della terzietà - che altro non è che il riflesso del venir meno di una chiara separazione dei poteri - questa appare gravemente pregiudicata nell'ambito del Ministero della giustizia ove numerosissimi, circa il 20 per cento del totale, sono i magistrati, in larghissima parte ordinari, fuori ruolo e che occupano posti di tale rilievo, anche di diretta collaborazione con il Ministro, da incidere direttamente sulla funzione di governo.

D'altro canto, gli incarichi di cui si parla, pur non essendo riservati ai soli magistrati (sono contemplate altre categorie professionali quali i professori ed i ricercatori universitari, gli avvocati dello Stato e gli avvocati del libero foro), di fatto sono da questi «quasi» monopolizzati - si pensi alla composizione dell'ufficio legislativo del Ministero della giustizia - a causa di un circolo vizioso per cui il Ministro di turno, di qualsiasi colore sia il Governo, probabilmente per non inimicarsi la categoria di soggetti che deve amministrare, preferisce demandare ai magistrati, piuttosto che ad altre figure, ruoli anche spiccatamente politici.

Quale conseguenza, tra l'altro, vi è la pressoché totale marginalizzazione di categorie professionali che pure operano a pieno titolo nel mondo della giustizia e di figure altamente qualificate quali i professori e ricercatori universitari.

L'articolato proposto, dunque, incidendo sul sistema attualmente vigente, mira a porre dei limiti sul numero massimo dei magistrati fuori ruolo, nonché sui tempi massimi del collocamento fuori ruolo per ciascun magistrato, con definizioni chiare e regole precise ed inderogabili. Lo stesso CSM, infatti, per quanto emerge dalla circolare del 20 luglio del 2000, ha dimostrato di reputare non tassativi e derogabili - di fatto ampiamente derogando - i limiti attualmente posti con le proprie circolari.

Allo stesso tempo, con il testo proposto, si vuole evitare la totale rinuncia alla professionalità dei magistrati, che peraltro dovrebbe essere diretta a posti dell'amministrazione in cui essa sia effettivamente richiesta e senza sottrarre per lungo tempo questa professionalità alla funzione specifica, quella avente ad oggetto l'attività giurisdizionale, per la quale è stata selezionata e formata.

Nell'ambito del Ministero della giustizia, inoltre, per i magistrati fuori ruolo è prevista una quota non superiore alla metà delle diciotto Direzioni generali in cui sono artico-

lati i quattro Dipartimenti, con l'espressa esclusione della Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani e della Direzione generali dei magistrati.

Tali ultime esclusioni si giustificano in ragione delle competenze funzionali delle due Direzioni generali in oggetto, atteso che la prima, nell'ambito del Dipartimento per gli affari di giustizia, ha competenza per il contenzioso in materia di responsabilità civile dei magistrati e la seconda, nell'ambito del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, ha competenza, tra l'altro, in ordine alle attività preparatorie e preliminari relative all'esercizio dell'azione disciplinare.

Essendo competenze da cui possono discendere conseguenze dirette sugli interessi patrimoniali e professionali di singoli magistrati, è necessario - foss'anche solo a salvaguardia della apparenza di terzietà ed imparzialità dell'azione amministrativa - che tali delicati incarichi non siano ricoperti da soggetti legati da un vincolo di colleganza.

Sulla base delle medesime considerazioni sopra esposte, inoltre, sono stati fissati limiti temporali ed economici entro i quali ciascun magistrato può svolgere, annualmente, incarichi extragiudiziari ed è apparso doveroso disciplinare nel senso della incompatibilità - onde evitare pericolose coincidenze tra controllati e controllori, come purtroppo diversi episodi di cronaca hanno evidenziato specie in alcune regioni - l'assunzione di incarichi extragiudiziari o fuori ruolo nella stessa regione ove il magistrato ha prestato recentemente o presta servizio.

È stata inoltre prevista, in ossequio al principio di trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione, la pubblicità degli incarichi sia attraverso la pubblicazione dell'elenco degli stessi sui siti *internet* ufficiali delle diverse magistrature, sia attraverso l'invio di una apposita relazione scritta al Parlamento.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Sono considerati fuori ruolo i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari che non svolgono funzioni giudiziarie e che non sono collocati in uffici giudicanti o requirenti.

### Art. 2.

1. Il numero di magistrati posti fuori ruolo non può essere superiore a cento per i magistrati ordinari e a venticinque per ciascuna delle altre categorie.

2. Il superamento del limite di cui al comma 1 rende nullo e privo di qualsiasi efficacia, anche per gli aspetti economici retributivi, il relativo provvedimento di collocamento fuori ruolo.

3. Per ciascun magistrato ordinario, amministrativo, contabile e militare la durata cumulativa dei periodi di collocamento fuori ruolo non può, durante l'intero corso della carriera, essere superiore a sei anni. Il collocamento fuori ruolo non può in ogni caso essere disposto nei primi dieci anni di carriera del magistrato.

4. Non possono essere posti fuori ruolo magistrati che svolgono le loro funzioni in uffici giudiziari in cui è presente una scoperatura di organico superiore al 10 per cento, ovvero che siano impegnati nella trattazione di processi in relazione ai quali l'allontanamento possa avere gravi conseguenze negative.

5. Raggiunto il limite di cui al primo periodo del comma 3, il magistrato è automaticamente reinserito, senza necessità di alcuna domanda o istanza in tal senso, nel medesimo ufficio e con le medesime fun-

zioni svolte prima del collocamento fuori ruolo.

6. Qualora l'organico dell'ufficio in cui il magistrato deve essere reinserito ai sensi del comma 5 risulti pienamente coperto in relazione alle funzioni svolte dal magistrato stesso prima del collocamento fuori ruolo, il magistrato è assegnato ad altro ufficio limitrofo della medesima circoscrizione o, in mancanza, del medesimo distretto, ove risultino scoperti posti nelle funzioni svolte dal magistrato prima del collocamento fuori ruolo.

7. In ogni caso, al raggiungimento del limite di cui al primo periodo del comma 3, il trattamento economico del magistrato è equiparato a quello dei magistrati, di pari anzianità, che svolgono funzioni giudiziarie.

### Art. 3.

1. I magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari non possono in alcun caso essere collocati fuori ruolo al fine di ricoprire, nell'ambito dell'amministrazione dello Stato e in relazione alla struttura organizzativa di ciascun Ministero, incarichi o ruoli di diretta collaborazione dei Ministri.

2. Nell'ambito del Ministero della giustizia, i magistrati possono essere preposti agli uffici dirigenziali generali istituiti all'interno dei Dipartimenti solo quando ricorrono specifiche esigenze di servizio e comunque in misura non superiore alla metà del numero totale degli uffici dirigenziali costituiti. In ogni caso i magistrati delle giurisdizioni ordinarie e amministrative non possono essere preposti alle Direzioni generali di cui agli articoli 4, comma 2, lettera c), e 5, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55.

## Art. 4.

1. In nessun caso l'aver svolto funzioni fuori ruolo può essere considerato al fine dell'assegnazione al magistrato di incarichi direttivi o semidirettivi.

## Art. 5.

1. Previa autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura, del Consiglio superiore della magistratura militare o dei rispettivi Consigli di presidenza, ciascun magistrato, annualmente, può svolgere incarichi extragiudiziari per un numero complessivo di ore lavorative non superiore a sessanta; l'importo complessivo dei compensi percepiti per detti incarichi non può comunque essere superiore a euro 15.000.

## Art. 6.

1. I magistrati contabili o amministrativi con giurisdizione regionale non possono assumere incarichi extragiudiziari o fuori ruolo nella stessa regione in cui prestano servizio, né possono trasferirsi nella regione nella quale hanno ricoperto i predetti incarichi prima che siano decorsi cinque anni dal termine degli incarichi stessi.

2. I magistrati ordinari non possono assumere incarichi extragiudiziari o fuori ruolo nello stesso distretto di corte d'appello nel quale prestano servizio, né possono trasferirsi nel distretto di corte d'appello nel quale hanno ricoperto i predetti incarichi prima che siano decorsi cinque anni dal termine degli incarichi stessi.

3. I magistrati che svolgono funzioni in seno alla Corte di cassazione, al Consiglio di Stato o alla Corte dei conti non possono assumere incarichi fuori ruolo o extragiudiziari, fatta eccezione per incarichi di inse-

gnamento nei limiti temporali e retributivi di cui all'articolo 5.

Art. 7.

1. Gli elenchi dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari collocati fuori ruolo o autorizzati a svolgere incarichi extragiudiziari sono pubblicati in apposita sezione nei siti *internet* ufficiali della magistratura di appartenenza e dell'ente pubblico o privato nel quale svolgono i detti incarichi.

2. Negli elenchi di cui al comma 1 sono indicati il tipo di incarico ricoperto, il compenso percepito, gli uffici di provenienza, la data di inizio dell'incarico stesso e la data in cui l'incarico avrà termine. I predetti elenchi sono trasmessi al Parlamento in allegato a un'apposita relazione, da parte dei rispettivi organi di autogoverno.

Art. 8.

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 9.

1. La presente legge entra in vigore il quarantacinquesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

