CAMERA DEI DEPUTATI N. 1799

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LA GRUA, VALENSISE, SIMEONE

Abolizione degli incarichi extragiudiziari dei magistrati

Presentata il 19 dicembre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il tema del regime delle incompatibilità dei magistrati e degli incarichi extragiudiziari costituisce uno degli argomenti di maggiore rilevanza nel quadro dell'affermazione dei valori costituzionali di autonomia ed indipendenza della magistratura sanciti nell'articolo 104 della Costituzione.

Di particolare delicatezza, in tale ambito, è il tema delle incompatibilità di funzioni dei magistrati. L'attuale secondo comma dell'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, stabilisce, per i magistrati ordinari, oltre al divieto di assumere « pubblici o privati impieghi od uffici », ad eccezione di cariche parlamentari e di amministratore (non remunerato) di istituzioni pubbliche di beneficenza, e di « esercitare industrie o commerci, né qualsiasi libera professione », anche il divieto di accettare incarichi di qualsiasi specie e di assumere le funzioni di arbitro, senza l'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura. In tal caso, ai sensi del terzo comma, possono assumere le funzioni di arbitro unico o di presidente del collegio arbitrale ed esclusivamente negli arbitrati nei quali è parte l'Amministrazione dello Stato ovvero aziende od enti pubblici.

Si tratta di una normativa incompleta e frammentaria, alla quale ha fatto seguito una legislazione speciale che ha disposto l'utilizzazione sempre più frequente di incarichi extragiudiziari per i magistrati ordinari e, ancor di più, per i magistrati ammministrativi e contabili. Il numero e la tipologia di incarichi sono tanto ampi e diversificati da rendere problematica una ricognizione certa delle norme che ne prevedono la realizzazione. Oltre a questo va considerato il caso di incarichi non previsti da norme di legge, ma autorizzati dagli organi di autogoverno delle magistrature.

Per modificare la disciplina degli incarichi il legislatore era intervenuto già in passato con la legge n. 97 del 1979, che, esprimendo un evidente sfavore verso le attività arbitrali dei magistrati, aveva previsto che le somme dovute ai magistrati a titolo di compenso per le funzioni di arbitro dovessero essere versate da coloro che sono tenuti ad erogarle direttamente in conto entrate del Tesoro, nella misura dell'80 per cento. Tale disposizione è stata però dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 116 del 1985.

Successivamente, con l'articolo 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, il legislatore ha previsto l'istituzione di un'anagrafe nominativa delle prestazioni presso il Dipartimento della funzione pubblica, in cui vanno indicati, con i relativi compensi, tutti gli incarichi pubblici e privati, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, resi da tutto il personale delle Amministrazioni pubbliche, ivi compresi i magistrati e il personale della Banca d'Italia. Tale normativa è rimasta largamente inattuata.

Nella scorsa legislatura è intervenuta sul tema una normativa fortemente criticabile nel merito in quanto, sostanzialmente, ha mantenuto il regime vigente che consente ai magistrati ampie possibilità di svolgere incarichi extragiudiziari, a scapito dello svolgimento di funzioni giurisdizionali.

L'articolo 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, di razionalizzazione e revisione dell'organizzazione della pubblica amministrazione e del pubblico impiego, infatti, emanato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante « Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale », ha previsto, pur in assenza di una espressa indicazione da parte del legislatore delegante, l'emanazione di regolamenti delegificativi, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, ai quali era affidato il compito di individuazione degli incarichi consentiti ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato. In attuazione di tale norma sono sinora stati emanati il decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1993, n. 418, « Regolamento recante norme sugli incarichi dei magistrati amministrativi » e il decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1993, n. 584, « Regolamento recante norme sugli incarichi consentiti o vietati agli avvvocati e procuraatori dello Stato ». Non sono stati ancora emanati, invece, i regolamenti relativi agli incarichi per la magistratura ordinaria e per quella contabile.

Tale normativa, oltre ad operare una inopportuna delegificazione in una materia di rilevanza costituzionale, consegnando al regolamento la disciplina di aspetti dello *status* dei magistrati che secondo la stessa legge n. 421 del 1992 sono riservati alla legge, mostra il fianco a rilevanti critiche attinenti al merito del provvedimento. I due regolamenti sinora emanati, infatti, hanno escluso soltanto lo svolgimento di collaudi di opere pubbliche, consentendo invece lo svolgimento degli arbitrati e di tutti gli altri innumerevoli incarichi extragiudiziari previsti dalla normativa vigente, ponendo delle limitazioni meramente simboliche e non effettive.

La presente proposta di legge si propone pertanto di innovare profondamente la materia, attribuendo innanzitutto alla legge e al Parlamento il compito di disciplinare lo *status* dei magistrati.

Fine essenziale della proposta è quello di salvaguardare i fondamentali princìpi costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza dei giudici, limitando la possibilità di svolgere incarichi extragiudiziari.

Tale esigenza del resto è in linea con quanto a più riprese affermato dal Consiglio superiore della magistratura che, particolarmente nelle circolari del 20 maggio 1977, n. 2464, 8 ottobre 1986, n. 9060, nella delibera del 10 aprile 1991, nella risoluzione del 28 novembre 1990 e, da ultimo, nelle risoluzioni del 10 febbraio 1994 e del 16 novembre 1994, ha, a più riprese, sollecitato l'esigenza di riformare gli incarichi extragiudiziari e di non compromettere l'esercizio delle funzioni giurisdizionali. In

particolare, per quanto concerne lo svolgimento degli arbitrati il Consiglio superiore della magistratura ha affermato che tale prassi è in grave contrasto con il principio dell'assoluta prevalenza dell'impegno del giudice per l'assolvimento delle funzioni di istituto e ha invitato il Governo ad assumere le opportune iniziative legislative per la soppressione dell'obbligo della partecipazione a collegi arbitrali da parte di magistrati ordinari.

Pertanto l'articolo 1 afferma il principio generale del divieto per i magistrati di assumere incarichi extragiudiziari. Finalità del divieto è quella di garantire che l'esercizio della funzione giurisdizionale avvenga nel rispetto dei principi di autonomia ed indipendenza del magistrato: l'esercizio di attività extragiudiziarie, in quanto coinvolgono rilevanti interessi pubblici ed economici, e in quanto mal si conciliano con il principio di separazione dei poteri dello Stato ai quali è informato lo stato di diritto nelle democrazie classiche, sono suscettibili di distogliere il magistrato dall'esercizio delle funzioni di istituto e sono tali da limitare i caratteri dell'autonomia, dell'indipendenza e dell'imparzialità che presiedono alla funzione giurisdizionale. L'introduzione di tale divieto vuole rappresentare pertanto un adeguato strumento di tutela dell'indipendenza della magistratura, e di rispondenza al dettato costituzionale.

L'inciso del comma 2 dell'articolo 1 rinvia all'adozione di una organica disciplina in materia di incompatibilità funzionale dei magistrati da includere in una organica riscrittura dell'ordinamento giudiziario, nella quale, oltre alla disciplina degli incarichi extragiudiziari, debbono rientrare anche la disciplina delle attività che i magistrati possono svolgere al di fuori delle funzioni giurisdizionali (partecipazioni ad associazioni, iscrizione a partiti politici, attività di studio, eccetera). Tali profili, in quanto investono lo *status* complessivo del magistrato, esulano dall'ambito della presente proposta.

L'elencazione contenuta nelle lettere da *a*) a *d*) del comma 2 vuole avere carattere di onnicomprensività, anche se non ha natura tassativa e tipizza le diverse modalità di incarico ai quali attualmente attendono i magistrati.

Altro punto qualificante dell'articolo 1 è rappresentato dall'equiparazione, per questo profilo, dei magistrati ordinari ai magistrati militari, amministrativi e contabili. Infatti, anche se diverso è l'assetto ordinamentale della magistratura ordinaria e delle magistrature speciali, tuttavia l'esercizio della funzione giurisdizionale non può in alcun modo prescindere dal riconoscimento unitario delle prerogative di indipendenza della magistratura. In attesa di una redifinizione dell'ordinamento complessivo delle magistrature è importante affermare il principio dell'unicità della funzione giurisdizionale e dell'unitarietà delle garanzie di indipendenza ed autonomia dei magistrati.

L'articolo 2 affronta il tema dello svolgimento di funzioni amministrative da parte dei magistrati. Confermando lo svolgimento di funzioni amministrative di direzione degli uffici giudiziari, la norma tipizza le funzioni amministrative estranee alla direzione degli uffici giudiziari che i magistrati, sia ordinari che speciali, possono svolgere all'interno delle istituzioni statali. Il criterio adoperato è quello di consentire lo svolgimento delle sole funzioni amministrative a carattere istituzionale connotate da caratteristiche di tecnicità giuridica, quali gli incarichi di addetti agli uffici legislativi dei ministeri o di componente di organismi internazionali e comunitari, o relative al funzionamento di istituzioni di garanzia o *super partes*, quali la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, le autorità amministrative indipendenti (Autorità *antitrust*, Garante per l'editoria, eccetera), con esclusione di quelle, quali le funzioni di capo di gabinetto dei Ministeri, che investono connotazioni più marcatamente politiche. La scelta di consentire lo svolgimento di tali funzioni tiene conto della tradizione amministrativa italiana, che da sempre attinge al personale di magistratura come ad un serbatoio di elevata professionalità e tecnicità per l'affidamento di compiti istituzio-

nali di grande rilevanza per lo Stato. L'elencazione di funzioni ha carattere di tassatività.

L'articolo 3 disciplina il procedimento che consente ai magistrati di assumere le funzioni amministrative di cui al precedente articolo 2, secondo il principio di consentire tale possibilità entro limiti di ragionevolezza e di compatibilità con le esigenze di esercizio di funzioni giurisdizionali da parte della magistratura. Di grande rilevanza è il limite temporale allo svolgimento di tali funzioni, stabilito in cinque anni, salva proroga di ulteriori due anni per lo svolgimento di funzioni cui siano connesse particolari o gravi esigenze. In ogni caso, per concedere l'autorizzazione i rispettivi organi di autogoverno delle magistrature devono valutare il numero complessivo di magistrati che già sono stati collocati fuori ruolo, lasciando ai predetti organi la discrezionalità di ritenere o meno compatibile il collocamento fuori ruolo di un numero ulteriore di magistrati con lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali da parte dell'ordine giudiziario. Importante, ai fini della trasparenza amministrativa, è la disposizione di cui al comma 6, che impone agli organi di autogoverno di pubblicare l'elenco nominativo dei magistrati che svolgono le funzioni amministrative.

L'articolo 4 detta un'altra norma di garanzia dei magistrati, con riferimento al problema di evitare che il godimento di retribuzioni connesse allo svolgimento delle funzioni amministrative possa determinare un *vulnus* all'immagine della magistratura e implicare delicati problemi di compressione delle prerogative di indipendenza dei magistrati. A tal fine si prevede che i compensi che eccedano il quinto dello stipendio annuo in godimento nell'ambito della carrriera giurisdizionale, siano versati, con un meccanismo di prelievo automatico, in un conto acceso presso il Tesoro e destinato a finanziare importanti iniziative di valore sociale e solidaristico, quali quelle per il sostegno dell'occupazione.

L'articolo 5 affronta il tema degli incarichi dirigenziali all'interno del Ministero di grazia e giustizia. Come è noto, per antica tradizione le funzioni dirigenziali amministrative all'interno del dicastero sono svolte da magistrati collocati fuori ruolo, e in tal modo sottratti allo svolgimento di funzioni giurisdizionali. Stante l'elevato numero di magistrati destinati a svolgere tali funzioni, si è ritenuto di sollevare i magistrati dall'esercizio di tali funzioni amministrative, pur garantendo una certa elasticità temporale nell'attribuzione di tali incarichi a personale del ruolo dirigenziale dello Stato.

Gli articoli 6 e 7 affrontano i temi di alcuni incarichi specifici: la partecipazione a commissioni di concorso e gli incarichi di componenti delle magistrature sportiva o tributaria. Le soluzioni proposte sono estremamente equilibrate. In considerazione della tecnicità degli incarichi e della lontananza degli stessi da funzioni di amministrazione attiva, si ritiene che tali incarichi possano essere svolti, seppure nell'ambito di precise limitazioni: per i concorsi è previsto che i magistrati possano far parte soltanto delle commissioni dei concorsi « forensi »; per gli incarichi di giudici sportivi o tributari è prevista la possibilità di svolgere un solo incarico e per non più di 5 anni.

L'articolo 8 detta una importante norma transitoria, onde consentire una necessaria gradualità per l'introduzione di una riforma di notevole impatto sull'attuale situazione, ed evitare il prodursi di disfunzioni o impossibilità di funzionamento degli organismi amministrativi nei quali gli incarichi sono svolti. A tal fine si prevede che il nuovo regime degli incarichi non si applichi agli incarichi attualmente autorizzati, ma che i magistrati decadano dagli incarichi attualmente ricoperti entro due anni a far data dell'entrata in vigore della legge. Il meccanismo ipotizzato sembra ragionevolmente equo nel consentire un regime transitorio di uscita dalla situazione attuale che conosce un così ampio sviluppo degli incarichi.

L'articolo 9, infine, dispone l'abrogazione delle norme dell'ordinamento giudiziario che consentono gli incarichi, nonché dei due regolamenti delegificativi sopracitati. Stante l'impossibilità pratica di indi-

viduare tutte le norme che dispongono la partecipazione di magistrati, i commi 2 e 3 dispongono l'abrogazione di tutte le disposizioni di legge che prevedono la partecipazione di magistrati a commissioni di concorso o allo svolgimento di funzioni non consentite a norma dell'articolo 2 della presente proposta di legge, limitatamente alla previsione della partecipazione dei magistati. In via transitoria, e sino all'approvazione di una legge che disciplini organicamente la materia dell'attività di consulenza, vigilanza e ausilio dello Stato nell'espletamento di funzioni amministrative, onde evitare la paralisi degli organismi per i quali la legge prevede la partecipazione di magistrati, si prevede che i magistrati, decaduti dalla titolarità degli incarichi dopo due anni dall'entrata in vigore della legge, siano sostituiti negli organismi che attualmente ne prevedono la partecipazione da dirigenti della pubblica amministrazione. In tale veste i dirigenti opereranno nell'ambito delle funzioni istituzionali e quindi senza onere finanziario aggiuntivo per lo Stato.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Divieto di incarichi extragiudiziari).

1. Al fine di attuare i princìpi di autonomia e di indipendenza della magistratura di cui all'articolo 104 della Costituzione, e di consentire l'effettività dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, è fatto divieto ai magistrati ordinari, militari, amministrativi e contabili di assumere incarichi di qualsiasi natura.

2. I magistrati, in particolare, fatta salva la normativa in tema di incompatibilità funzionale, non possono:

a) essere componenti di commissioni di collaudo di opere e lavori pubblici;

b) espletare incarichi di arbitrato, anche nei casi in cui è parte l'Amministrazione dello Stato, un'azienda o un ente pubblico, ovvero una società partecipata da un ente pubblico, ivi compresi quelli previsti dal capitolato generale per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici;

c) assumere incarichi, anche se previsti dalla legge o da regolamenti, o se autorizzati dal Consiglio superiore della magistratura o dagli organi di autogoverno delle magistrature speciali;

d) partecipare a commissioni, comitati, uffici od organismi della pubblica amministrazione comunque denominati aventi funzioni consultive, amministrative, contenziose, di vigilanza sull'esecuzione di programmi, interventi o finanziamenti o di altra natura.

ART. 2.

(Svolgimento di funzioni amministrative).

1. Ferme restando le funzioni di carattere amministrativo loro attribuite per la

direzione degli uffici giudiziari, i magistrati ordinari, militari, amministrativi e contabili non possono esercitare funzioni amministrative, salvo quanto disposto dal presente articolo.

2. È consentito l'esercizio di funzioni amministrative in qualità di:

a) addetto al segretariato generale della Presidenza della Repubblica;

b) addetto agli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri;

c) addetto alla Corte costituzionale;

d) addetto agli uffici delle autorità amministrative indipendenti;

e) componente di organismi internazionali o comunitari;

f) componente degli uffici del Consiglio superiore della magistratura;

g) addetto ad organismi internazionali per lo svolgimento di attività connesse all'esercizio della giurisdizione o alle competenze del Ministero di grazia e giustizia;

h) componente di organismi di controllo sugli atti amministrativi delle regioni e degli enti locali.

3. L'elencazione di cui al comma 2 ha carattere di tassatività.

ART. 3.

(Autorizzazione allo svolgimento di funzioni amministrative).

1. Nelle ipotesi di cui all'articolo 2 lo svolgimento delle funzioni amministrative è consentito previa autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura e degli altri organi di autogoverno delle rispettive magistrature di appartenenza, per una sola volta e per un periodo non superiore a cinque anni.

2. I magistrati autorizzati sono collocati fuori ruolo.

3. Ai fini della progressione di carriera le funzioni amministrative svolte a norma dell'articolo 2 sono equiparate a tutti gli effetti alle funzioni svolte presso gli uffici giudiziari.

4. L'autorizzazione può essere prorogata per un periodo non superiore a due anni, tenuto conto di particolari e gravi esigenze connesse alle funzioni svolte.

5. Nell'autorizzare lo svolgimento di funzioni amministrative gli organi di autogoverno delle magistrature devono valutare il numero complessivo di magistrati collocati fuori ruolo e la compatibilità con le esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali del collocamento fuori ruolo di ulteriori magistrati.

6. Il Consiglio superiore della magistratura e gli organi di autogoverno delle magistrature pubblicano l'elenco nominativo dei magistrati collocati fuori ruolo e destinati allo svolgimento di funzioni amministrative.

ART. 4.

(Destinazione dei trattamenti economici derivanti dallo svolgimento di funzioni amministrative).

1. Qualora le somme spettanti ai magistrati a titolo di retribuzione o compenso o indennità per lo svolgimento di funzioni amministrative superino il quinto dello stipendio annuo in godimento, gli enti eroganti sono tenuti a versare tali somme in un apposito conto entrate costituito presso il Ministero del tesoro, dandone contestualmente comunicazione all'interessato.

2. Il Ministero del tesoro versa al magistrato, effettuate le ritenute di legge, la parte non eccedente il quinto dello stipendio in godimento; il residuo è versato in un fondo, da istituirsi con regolamento del Ministro del tesoro, destinato ad interventi di sostegno dell'occupazione.

ART. 5.

(Svolgimento di funzioni amministrative presso il Ministero di grazia e giustizia).

1. Salvo quanto disposto dall'articolo 2, i magistrati non possono svolgere funzioni

amministrative nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia.

2. I posti vacanti sono ricoperti facendo ricorso alle procedure di mobilità previste dalla vigente normativa in materia di pubblico impiego, con preferenza per il personale del ruolo dirigenziale del Ministero di grazia e giustizia.

3. Nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i magistrati in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia, non addetti agli uffici di cui all'articolo 2, sono ricollocati nel ruolo di provenienza e destinati, anche in soprannumero, agli uffici cui essi erano assegnati prima del collocamento fuori ruolo.

ART. 6.

(Partecipazione a commissioni di concorso).

1. I magistrati ordinari, militari, amministrativi e contabili non possono far parte di commissioni giudicatrici d'esame e di concorso.

2. In deroga a quanto previsto dal comma 1 è consentita la partecipazione alle commissioni di concorso per il reclutamento e la progressione di carriera delle seguenti categorie:

a) magistratura ordinaria, militare, amministrativa e contabile;

b) avvocati e procuratori dello Stato;

c) personale del Corpo di polizia penitenziaria;

d) avvocati e procuratori legali;

e) notai.

ART. 7.

(Giustizia sportiva e tributaria).

1. I magistrati ordinari, militari, amministrativi e contabili possono far parte degli organi della giustizia sportiva e della giustizia tributaria per una sola volta e per una durata complessiva non superiore a cinque anni.

ART. 8.

(Disciplina transitoria).

1. Le disposizioni di cui alla presente legge non si applicano agli incarichi autorizzati anteriormente alla data della sua entrata in vigore.

2. In ogni caso, i magistrati decadono dagli incarichi ricoperti al momento della data di entrata in vigore della presente legge entro due anni da tale data.

ART. 9.

(Abrogazione di norme e norme finali).

1. Sono abrogati: gli articoli 196, 197, 198, 199 e 210 dell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12; l'articolo 15 della legge 24 marzo 1958, n. 195; l'articolo 58, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; dalla data di entrata in vigore della presente legge cessano altresì di avere applicazione il regolamento recante norme sugli incarichi dei magistrati amministrativi, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1993, n. 418; il regolamento recante norme sugli incarichi consentiti o vietati agli avvocati e procuratori dello Stato, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1993, n. 584.

2. Sono abrogate tutte le disposizioni di legge che prevedono la partecipazione dei magistrati a commissioni di concorso.

3. Sono abrogate, con riferimento alla sola partecipazione dei magistrati, tutte le disposizioni di legge o regolamentari che prevedono la partecipazione di magistrati ordinari, militari, amministrativi o contabili allo svolgimento di funzioni che non siano quelle consentite a norma dell'articolo 2.

4. Sino all'approvazione di una legge che disciplini organicamente la materia dell'attività di consulenza, vigilanza e ausilio dello Stato nell'espletamento delle funzioni amministrative i magistrati sono sostituiti, negli organismi previsti da leggi vigenti, da dirigenti delle pubbliche ammi-

nistrazioni, che operano nell'esercizio delle funzioni istituzionali e senza alcun onere aggiuntivo per lo Stato.

5. Agli effetti della presente legge i magistrati del Consiglio di Stato sono considerati magistrati amministrativi e i magistrati della Corte dei conti sono considerati magistrati contabili.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-1799
Lire 500